



Université de Montréal

**« Citoyennisation » et consolidation d'entités supranationales :  
les cas de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations Unies**

par  
Élise Auvachez

Département de science politique  
Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de Ph.D.  
en science politique

décembre, 2009

© Élise Auvachez, 2009

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée :

« Citoyennisation » et consolidation d'entités supranationales :  
les cas de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations Unies

présentée par :  
Élise Auvachez

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

**Jean-Philippe Thérien**

Département de Science Politique – Université de Montréal  
Président-rapporteur

**Jane Jenson**

Département de Science Politique – Université de Montréal  
Directrice de recherche

**Denis Saint-Martin**

Département de Science politique – Université de Montréal  
Membre du jury

**Willem Maas**

Chaire Jean Monnet en intégration européenne  
Collège Glendon – Université York  
Examineur externe

**Samir Saul**

Département d'Histoire – Université de Montréal  
Représentant du doyen

## Résumé

Le contexte contemporain est marqué dans la sphère politique par la multiplication des paliers de régulation. Une nouvelle structure de gestion des affaires publiques a émergé, caractérisée par la superposition, ou plutôt l'enchevêtrement, des institutions nationales, des entités infra-étatiques et des organisations supranationales (à caractère régional et international). L'État, tout en conservant un rôle privilégié, ne détient plus le monopole de la production de politiques ; la sphère nationale n'est plus le seul locus de la vie politique.

De telles dynamiques de changement n'ont pas laissé inchangés les contours de la citoyenneté, élément central de la régulation du politique. Les années 90 ont ainsi vu émerger une prolifération d'analyses concernant la dimension de plus en plus post/trans/supra-nationale, voire globale, de la citoyenneté ; selon ces travaux, le *locus* de la citoyenneté est de moins en moins national et de plus en plus supranational.

La thèse cherche à dépasser cette problématique du *locus* à partir d'une conception multiple et dynamique de la citoyenneté ; celle-ci est considérée comme une construction dont les contours mouvants évoluent dans le temps et l'espace. Les individus ne sont pas citoyens « par nature » ; ils le deviennent à travers un processus de « citoyennisation », au fur et à mesure que des entités politiques se constituent et se consolident. Les structures institutionnelles et les politiques publiques progressivement mises en place au sein des entités politiques supranationales créent des liens de citoyenneté avec les individus, et la nature de ces liens se transforme au fur et à mesure que les structures institutionnelles et politiques changent. C'est une analyse contextualisée de ces processus de « citoyennisation » en cours au niveau supranational que propose la thèse.

Dans cette perspective, elle s'interroge sur la signification des développements récents qui ont marqué l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies pour la construction d'une citoyenneté supranationale. Piliers importants de la structure de régulation multi-niveaux caractérisant la sphère politique contemporaine, ces deux entités se sont ces dernières années engagées dans un processus de réformes institutionnelles profondes. En s'appuyant notamment sur les concepts de « régime de citoyenneté » et de « gouvernance » et un cadre théorique institutionnaliste, la thèse propose une analyse de l'impact des changements institutionnels en cours au sein des Nations Unies et de l'Union européenne en termes de citoyennisation.

**Mots-clés :** Citoyennisation - Union européenne - Organisation des Nations Unies - Régime de citoyenneté - Gouvernance - Citoyenneté européenne - Citoyenneté active - Participation - *Institution-building* - Institutionnalisme.

## Abstract

The contemporary political sphere is characterized by an increase in the number of regulation levels. A new structure has been emerging, defined by the overlay of national institutions, sub-state entities and supranational (regional and international) organizations. The State, while remaining in a privileged position, no longer monopolizes the production of policies; the national area is not the sole locus of political life anymore.

Such dynamics of change have affected the design of citizenship, central element of politics. The 1990s have seen a proliferation of studies regarding post/trans/supra-national, or global, citizenship; according to those analyses, the *locus* of citizenship is less and less national and more and more supranational.

From a multiple and dynamic understanding of citizenship, the dissertation proposes to move beyond the *locus* issue. Citizenship is here conceived as a dynamic construction, whose moving outlines evolve through time and space. Individuals are not citizens « by nature »; they become citizens through a « citizenization » process, as political entities are built and consolidate. Institutional structures and public policies set up within supranational political entities create citizenship links with individuals, and those links evolve as institutional structures and policies are changing. The dissertation presents a contextualized analysis of the « citizenization » processes in progress at the supranational level.

In this regards, it questions the meaning of the recent developments that affected the European Union and the United Nations for supranational citizenship-building. Important pillars of the multilevel governing structure characterizing the current political sphere, both entities have been engaged for the last years in profound institutional reform processes. Relying notably on the concepts of « citizenship regime » and « governance » and an institutionalist theoretical framework, the dissertation proposes an analysis of the impact of the institutional changes in progress within the European Union and the United Nations in citizenization terms.

**Keywords :** Citizenization - European Union - United Nations - Citizenship regime - Governance - European citizenship - Active citizenship - Participation - Institution-building - Institutionalism.

# Table des matières

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>III</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>IV</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>V</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX .....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTE DES FIGURES.....</b>	<b>X</b>
<b>LISTE DES SIGLES .....</b>	<b>XI</b>
<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>XII</b>
<b>CHAPITRE 1 : INTRODUCTION ET CADRE ANALYTIQUE .....</b>	<b>1</b>
1.1 CITOYENNETE POST/TRANS/SUPRANATIONALE OU GLOBALE : PENSER LA CITOYENNETE AU-DELA DE L'ÉTAT .....	5
1.1.1 <i>L'absence d'une conception intégrée de la citoyenneté.....</i>	5
1.1.2 <i>Un débat polarisé : la question du locus de la citoyenneté.....</i>	24
1.2 CADRE ET OUTILS THEORIQUES : CITOYENNISATION ET CONSOLIDATION D'ENTITES POLITIQUES.....	37
1.2.1 <i>Un outil conceptuel : le régime de citoyenneté .....</i>	37
1.2.2 <i>Citoyenneté et mode de governing : pour une approche         institutionnaliste .....</i>	39
1.3 CITOYENNISATION ET CONSOLIDATION D'ENTITES POLITIQUES SUPRANATIONALES : CAS D'ETUDE .....	45
1.3.1 <i>Une ère de changements : la réforme des institutions supranationales –         L'Union européenne et les Nations Unies.....</i>	46

1.3.2	<i>La relation entre les cas d'étude</i> .....	49
1.4	CHEMINEMENT ET ANNONCE DE LA THESE .....	50
1.4.1	<i>Le cas des Nations Unies</i> .....	51
1.4.2	<i>Le cas de l'Union européenne</i> .....	56
<b>CHAPITRE 2 : SUPRANATIONAL CITIZENSHIP-BUILDING AND THE UNITED NATIONS. IS THE UN ENGAGED IN A "CITIZENIZATION" PROCESS? .....</b>		<b>67</b>
2.1	THE LOCUS OF CITIZENSHIP .....	69
2.2	LESSONS FROM CITIZENSHIP-BUILDING IN THE EUROPEAN UNION .....	70
2.3	IS THE UN ENGAGED IN A CITIZENIZATION PROCESS? .....	74
2.4	THE BUILDING OF SUPRANATIONAL CRIMINAL COURTS: INDICATORS OF CHANGE .....	76
2.4.1	<i>Where is international criminal law enforced?</i> .....	76
2.4.2	<i>Who can be prosecuted?</i> .....	79
2.4.3	<i>How can prosecutions be engaged?</i> .....	80
2.5	THE BUILDING OF SUPRANATIONAL CRIMINAL COURTS READ FROM A CITIZENIZATION PERSPECTIVE.....	82
2.5.1	<i>Rights and duties</i> .....	82
2.5.2	<i>Access</i> .....	84
2.5.3	<i>Belonging</i> .....	85
2.5.4	<i>Responsibility mix</i> .....	87
2.6	THE OPENING OF UN POLICY-MAKING PROCESSES: INDICATORS OF CHANGE ..	89
2.6.1	<i>Who can participate in UN policy-making processes?</i> .....	90
2.6.2	<i>Where do non-state actors participate?</i> .....	93
2.6.3	<i>How can non-state actors participate?</i> .....	94
2.7	THE OPENING OF UN POLICY-MAKING PROCESSES READ FROM A CITIZENIZATION PERSPECTIVE.....	96
2.7.1	<i>Rights and duties</i> .....	96
2.7.2	<i>Access</i> .....	98

2.7.3 <i>Belonging</i> .....	100
2.7.4 <i>Responsibility mix</i> .....	101
2.8 CONCLUSION .....	102

### **CHAPITRE 3 : PENSER LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE. DU LIVRE BLANC SUR LA GOUVERNANCE AU PROJET DE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL ..... 104**

3.1 PENSER LA CITOYENNETE EUROPEENNE .....	106
3.2 CITOYENNETE EUROPEENNE ET PROCESSUS DE REFORME INSTITUTIONNELLE : ELEMENTS DE CONTEXTE .....	109
3.3 CITOYENNETE, GOUVERNEMENT ET GOUVERNANCE : CONCEPTS ET GRILLE D'ANALYSE.....	112
3.4 DU LIVRE BLANC AU PROJET DE TRAITE CONSTITUTIONNEL .....	116
3.4.1 <i>Appartenance</i> .....	116
3.4.2 <i>Droits et responsabilités</i> .....	118
3.4.3 <i>Agencement des responsabilités</i> .....	126
3.4.4 <i>Accès</i> .....	130
3.5 CONCLUSION .....	135

### **CHAPITRE 4 : LA CONSTRUCTION DE LA CITOYENNETÉ AU NIVEAU SUPRANATIONAL : DES CONTOURS EN CONSTANTE MOUVANCE - LE PROCESSUS DE CITOYENNISATION EUROPÉEN APRÈS L'ÉCHEC DU PROJET DE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL ..... 137**

4.1 LE DEVELOPPEMENT DU CONCEPT DE « CITOYENNETE EUROPEENNE ACTIVE » : VERS UNE NOUVELLE PHASE DU PROCESSUS DE CITOYENNISATION EUROPEEN?..	139
4.1.1 <i>Plan D, Debate Europe, l'Europe des citoyens : le concept de « citoyenneté européenne active » comme réponse à l'échec des référendums de 2005</i> .....	139
4.1.2 <i>La citoyenneté active au sein de l'Union européenne : retour sur un concept</i> .....	144



4.2 LA POLITIQUE DE « CITOYENNETE EUROPEENNE ACTIVE », UNE NOUVELLE PHASE DANS LE PROCESSUS DE CITOYENNISATION EUROPEEN : ELEMENTS D'EXPLICATION.....	146
4.2.1 <i>Outils théoriques</i> .....	146
4.2.2 <i>Le policy process : identification du problème, contexte politique et paradigme dominant</i> .....	154
4.2.3 <i>Quels entrepreneurs? Les acteurs « visibles » et « cachés » de la Commission européenne</i> .....	164
4.2.4 <i>L'effet structurant d'un cadre institutionnel en mutation</i> .....	172
4.3 CONCLUSION .....	179
<b>CHAPITRE 5 : CONCLUSION, RÉSULTATS DE RECHERCHE ET PISTES DE RÉFLEXION.....</b>	<b>181</b>
5.1 COMPRENDRE LES PROCESSUS DE CITOYENNISATION AU SEIN DES NATIONS UNIES ET DE L'UNION EUROPEENNE : LA RELATION ENTRE LES CAS D'ETUDE ET SES ENSEIGNEMENTS .....	181
5.1.1 <i>A priori de l'analyse : comprendre la construction de la citoyenneté au niveau supranational à la lumière de l'expérience européenne et des théories européenistes</i> .....	182
5.1.2 <i>A posteriori : l'identification empirique de dynamiques communes aux deux cas</i> .....	185
5.2 REPENSER LES DEBATS CONTEMPORAINS SUR LA CITOYENNETE SUPRANATIONALE – ENSEIGNEMENTS THEORIQUES ET PISTES DE REFLEXION .....	189
5.2.1 <i>Enseignements</i> .....	190
5.2.2 <i>Comprendre les processus de citoyennisation au niveau supranational : pistes de réflexion</i> .....	202
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>211</b>
<b>ANNEXE A : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES.....</b>	<b>237</b>
<b>ANNEXE B : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT.....</b>	<b>238</b>

## Liste des tableaux

<b>TABLEAU I : DEUX RÉGIMES DE CITOYENNETÉ .....</b>	<b>115</b>
--	------------

## Liste des figures

**FIGURE 1 : LA CITOYENNETÉ SUPRANATIONALE : UN CONCEPT  
MULTIDIMENSIONNEL..... 21**

**FIGURE 2 : LE PROCESSUS DE CITOYENNISATION : UNE APPROCHE  
INSTITUTIONNALISTE ..... 41**

## Liste des sigles

BEPA : Bureau of European Policy Advisers

CEPS : Centre for European Policies Studies

CIG : Conférence Intergouvernementale

DG : Direction générale

DG EAC : Direction générale Éducation et Culture

EC CRELL : European Commission Centre for Research on Lifelong Learning

ECOSOC : Conseil économique et social des Nations Unies

EU : European Union

ICC : International Criminal Court

ICTR : International Criminal Tribunal for Rwanda

ICTY : International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia

IEA : International Association for the Evaluation of Educational Achievement

MOC : Méthode ouverte de coordination

NGO : Nongovernmental organization

ONU : Organisation des Nations Unies

ONG : Organisation non-gouvernementale

UE : Union européenne

UN : United Nations

## Remerciements

Le doctorat est une course d'endurance, un long marathon. Quelles que soient les qualités du coureur, ce sont avant tout les soutiens qui jalonnent la route qui permettent de franchir la ligne d'arrivée. J'aimerais ici remercier tous ceux qui ont bordé ma route et m'ont permis d'arriver au bout de ce parcours.

La réalisation de cette recherche a bénéficié du soutien logistique et financier de la Chaire de Recherche du Canada en Citoyenneté et Gouvernance (CCCG), du Département de science politique et de la Faculté des études supérieures de l'Université de Montréal, de l'Institut d'études européennes de l'Université de Montréal-McGill. J'adresse mes remerciements à ces institutions qui ont contribué à rendre ce travail possible.

Ma gratitude va également aux personnes que j'ai eu la chance d'interviewer au cours de mes recherches, et notamment Agnès Hubert, qui m'a guidée dans les méandres de la Commission européenne.

Je tiens ensuite à remercier celles et ceux qui, au quotidien, ont rendu le parcours réalisable. Avant tout, bien sûr, ma directrice de recherche, Jane Jenson, qui m'a insufflé son énergie en même temps que ses idées quand j'ai pu montrer des signes d'essoufflement. Merci Jane pour ton « régime de citoyenneté », mais surtout pour ta détermination à croire en moi et sa force motrice.

Les recommandations avisées de Jean-Philippe Thérien et Denis Saint-Martin, mais aussi les encouragements continus de Marie-Joëlle Zahar, Mamoudou Gazibo et Frédéric Mérand ont fait du 4<sup>ème</sup> étage du Pavillon Lionel-Groulx un lieu de coopération et de soutien essentiel. Merci, Madame et Messieurs les professeurs, pour votre écoute et vos conseils.

La médaille va également au 3<sup>ème</sup> étage du même pavillon, peuplé par les « compagnons de galère » qui ont fait la course à mes côtés. Je pense ainsi à mes camarades de la CCCG, Bastien, Patricia, Thomas, Grant, mais également aux électrons libres Afshin et Djalil. Merci pour les débats-midi acharnés, les discussions enflammées mais aussi les fous rires collectifs qui ont été l'exutoire à bien des maux.

Cet étage n'aurait pas été le même sans Aude-Claire et Caroline, qui en ont fait pour moi un espace de complicité mais aussi de réconfort. Merci les filles pour avoir été matériellement, intellectuellement, et émotionnellement présentes jusqu'à la toute fin du parcours.

Je voudrais également saluer chaleureusement les amis qui, de part et d'autre de l'Atlantique, ont été, chacun à leur façon, une source inépuisable d'encouragements (même s'ils n'ont pas toujours bien compris ce que je pouvais bien chercher) : Benjamin, Lauren et Fanny, à Montréal ; Mikaël, Anne, Céline et Pierre-Emmanuel, mes complices de vie français.

Enfin, je n'aurais ni commencé ni achevé ce long parcours sans ceux qui m'ont portée (ils diront peut-être « supportée ») depuis mes premiers pas : un merci immense à mes parents, mon frère et mes grands-parents, qui n'ont jamais cessé d'y croire quand bien même le doute pouvait m'envahir. Merci d'avoir fait de notre cocon familial ce qu'il est.

Merci enfin à celui qui rejoindra officiellement ce cocon dans quelques mois et qui m'a été d'un soutien infailible jusqu'à la ligne d'arrivée. Je ne l'aurais pas franchie sans toi, Mathieu.

## CHAPITRE 1 : INTRODUCTION ET CADRE ANALYTIQUE

---

Les dynamiques de mondialisation et de décentralisation qui caractérisent le contexte contemporain se traduisent dans la sphère politique par la multiplication des paliers de régulation. On assiste ainsi peu à peu à l'émergence d'un « complexe » de gouvernance au sein duquel l'autorité est reconfigurée en différentes structures (Held et McGrew, 2002 : 10). La superposition, ou plutôt l'enchevêtrement, des institutions nationales, des entités infra-étatiques – de plus en plus importantes suite aux dynamiques de décentralisation notamment - et des organisations supranationales (à caractère régional et international) caractérise cette nouvelle structure de gouvernance, une gouvernance « multi-niveaux », au sein de laquelle l'État, tout en conservant un rôle privilégié, ne détient plus le monopole de la gestion des affaires publiques. Avec cette multiplication des « sphères d'autorité » (Rosenau, 2002 : 72), la sphère nationale n'est plus le seul locus de la décision politique ; les enjeux et les rapports de force politiques se jouent à des échelles multiples.

De telles dynamiques de changement ne sauraient laisser inchangés les contours de la citoyenneté, élément central de la régulation du politique. Les années 90 ont ainsi vu émerger une prolifération d'analyses concernant la dimension de

plus en plus post/trans/supra-nationale, voire globale, de la citoyenneté<sup>1</sup> ; selon ces travaux, le *locus* de la citoyenneté est de moins en moins national et de plus en plus supranational<sup>2</sup>. On montrera dans une première partie consacrée à la revue de la littérature que cet argument commun s'accompagne toutefois d'une multiplicité de définitions associées au concept de citoyenneté ; on soulignera ensuite qu'en dépit de ces multiples angles d'analyse, un grand nombre des travaux contemporains sur la citoyenneté au-delà de l'État partagent une conception exclusive et une approche réifiante de la citoyenneté. La citoyenneté y est présentée comme une relation exclusive entre les individus et l'entité politique considérée et comme un « donné » dont les caractéristiques sont déterminées a priori par des normes morales ou par l'histoire de l'État-nation occidental.

L'objectif de cette thèse est alors de démontrer que la citoyenneté n'est pas nécessairement une relation exclusive mais peut-être envisagée comme une relation multiple liant l'individu à un complexe formé de différentes entités politiques et que loin d'être un « donné » fixé a priori, elle est une construction dynamique dont les contours mouvants évoluent dans le temps et l'espace. Dans cette perspective, il s'agit moins de caractériser les changements contemporains à la lumière des critères de la citoyenneté dans une perspective dichotomique pour savoir si « la »

---

<sup>1</sup> Un champ important de la science politique est également consacré à la citoyenneté urbaine, mais cette perspective infra-étatique n'est pas l'objet de la recherche menée ici. Pour un survol de la littérature consacrée à la citoyenneté urbaine, voir Monica Varsanyi, « Interrogating urban citizenship vis à vis undocumented migration », *Citizenship Studies* 10 (2), 2006 : 229-249.

<sup>2</sup> Plusieurs adjectifs sont utilisés dans la littérature pour qualifier ce phénomène ; citoyenneté post-nationale, transnationale, globale, etc. À des fins de commodité, le terme « citoyenneté supranationale » sera utilisé ici pour désigner l'émergence d'une citoyenneté au-delà de l'État.



citoyenneté est nationale ou post-nationale mais plutôt de les comprendre dans une perspective de « citoyennisation ». Les individus ne sont pas citoyens « par nature » ; ils le deviennent au fur et à mesure que des entités politiques (État, organisations supranationales) se constituent et se consolident. Les structures institutionnelles et les politiques publiques progressivement mises en place au sein de ces entités politiques créent des liens, des liens de citoyenneté, avec les individus, leur octroyant un certain nombre de droits, un accès aux institutions, etc.; et la nature de ces liens se transforme au fur et à mesure que les structures institutionnelles et les politiques changent. C'est ce processus que nous désignons par « citoyennisation »<sup>3</sup> : la citoyennisation renvoie ici aux processus de construction de la citoyenneté au-delà de l'État-nation, en relation avec les processus de constitution et de consolidation d'entités politiques supranationales.

Le « régime de citoyenneté » développé par Jane Jenson et Susan Phillips (1996) offre dans cette perspective un outil conceptuel fructueux ; mettant en relief les différentes dimensions inhérentes à la citoyenneté (droits et devoirs, accès aux institutions- participation, appartenance et agencement des responsabilités), il permet une compréhension à la fois globale et dynamique de l'évolution de la citoyenneté dans un contexte précis. Le régime de citoyenneté promu dans un contexte particulier correspond notamment au modèle institutionnel, au mode de *governing* qui caractérise une entité politique à un temps donné de son histoire.

---

<sup>3</sup> Le terme de « citoyennisation » a été utilisé pour la première fois par James Tully (2000). La définition du concept utilisée dans cette thèse se distingue néanmoins de celle mobilisée par Tully. La distinction sera élaborée en détails plus loin dans ce chapitre.

Analyser la construction de la citoyenneté au-delà de l'État implique alors de prendre en compte les changements institutionnels en cours sur la scène supranationale.

Prétendant à une analyse contextualisée des formes de citoyenneté promues au niveau supranational, l'étude doit prendre en compte les développements politiques récents qui ont marqué la sphère supranationale. Deux entités politiques retiennent en ce sens particulièrement l'attention : l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies. Piliers importants de la gouvernance « multi-niveaux » caractérisant la sphère politique contemporaine, ces deux entités se sont ces dernières années engagées dans un processus de réformes institutionnelles profondes visant à répondre à un double-défi, celui de leur efficacité et de leur légitimité. Comme indiqué ci-dessus, dans le cadre du processus de citoyennisation, les changements institutionnels ayant cours au sein d'une entité politique transforment les contours du régime de citoyenneté construit par cette entité. On peut alors s'interroger sur la signification des changements institutionnels importants en cours au sein des Nations Unies et de l'Union européenne en termes de citoyennisation.

## **1.1 CITOYENNETE POST/TRANS/SUPRANATIONALE OU GLOBALE : PENSER LA CITOYENNETE AU-DELA DE L'ÉTAT**

### ***1.1.1 L'absence d'une conception intégrée de la citoyenneté***

La littérature sur la citoyenneté supranationale n'échappe pas à la critique formulée par plusieurs auteurs à l'égard des analyses sur la citoyenneté dans le cadre national : l'absence d'une théorie intégrée (Tilly 1995a ; Turner 1993). Comme les études autour de la citoyenneté nationale, les analyses sur la citoyenneté supranationale sont marquées par une multiplicité de définitions du concept. Linda Bosniak classe ainsi les travaux contemporains sur la citoyenneté supranationale en quatre catégories, chacune renvoyant à une conception spécifique de la notion de citoyenneté (2000).

### **Une multiplicité de définitions partielles**

*La citoyenneté supranationale comme statut juridique : les régimes de droits supranationaux*

L'émergence et le développement exponentiel de systèmes de droits internationaux et régionaux constituent tout d'abord pour plusieurs auteurs la pierre angulaire d'une citoyenneté au-delà de l'État-nation. La base juridique sur laquelle s'est construite l'Union européenne et le système de reconnaissance des droits qui la caractérisent offrent pour plusieurs auteurs l'exemple le plus abouti du développement d'une citoyenneté au-delà de l'État. L'ordre légal distinct sur lequel est fondée l'Union européenne constitue alors le support de l'analyse d'une citoyenneté européenne en gestation (notamment Shaw, 1998 ; Magnette, 1999 ;

Meehan, 1993 et 2000 ; Preuss *et al.*, 2003 ; Bauböck, 2007a ; Kostakopoulou, 2008). Elizabeth Meehan montre ainsi comment les droits sociaux développés au sein de l'Union européenne contribuent à la création d'une citoyenneté proprement européenne, même si elle reconnaît que celle-ci présente encore un certain nombre de défauts (1993). Jo Shaw souligne alors la dimension légale historiquement conférée au concept de citoyenneté dans le contexte de l'Union européenne (1998). Tout en reconnaissant que le concept de citoyenneté n'est pas un concept purement légal et qu'il est ancré dans une culture politique, la définition de la citoyenneté récemment privilégiée par Ulrich Preuss et ses collègues dans le numéro spécial de *Citizenship Studies* consacré à la citoyenneté européenne s'inscrit également dans cette approche juridique :

« Citizenship is the status that encompasses the rights, duties, benefits and burdens that follow from a person's nationality» (2003 : 7). « Thus, citizenship is defined as the set of (predominantly, but not necessarily legal) rules that constitute a person as a competent member of the polity» (2003 : 8).

Dans une perspective plus internationale, l'émergence et la consolidation d'un régime international des droits de l'homme, avec notamment la multiplication des conventions adoptées dans le cadre du système des Nations Unies, offrent pour plusieurs auteurs le support d'une citoyenneté de plus en plus dénationalisée (notamment Soysal, 1994 ; Bauböck, 1994 ; Yuval-Davis, 1999 ; Cohen, 1999 ; Brodie, 2003). Comme le note Saskia Sassen, « the growing prominence of the international human rights regime has played an important theoretical and political role in strengthening postnational conceptions even as it has underlined the

differences between citizenship rights and human rights » (2002 : 280). A partir d'une analyse de l'incorporation des travailleurs immigrés dans l'ordre social et institutionnel des différents États européens, Yasemin Soysal (1994) constate dans un ouvrage fondateur l'émergence depuis la Seconde Guerre mondiale d'une nouvelle conception de la citoyenneté : une citoyenneté « post-nationale » universelle, fondée sur la personnalité et non sur l'appartenance nationale, et dont les principes normatifs sont définis au sein des discours et structures transnationaux. Dans la même perspective, Rainer Bauböck (1994) voit dans les droits promus par les organisations transnationales en faveur des migrants et l'acceptation de ces droits par les États le développement d'une conception « transnationale » de la citoyenneté.

Enfin, l'acquisition de plus en plus fréquente d'un double, voire triple, passeport par un nombre croissant d'individus constitue pour certains analystes le signe d'une « dé-nationalisation » (Bosniak, 2000) croissante de la citoyenneté (Bauböck, 2007b; Soysal, 1997 ; Spiro 1997). Selon Yasemin Soysal, l'existence de doubles citoyennetés, qui remettent en question la notion de loyauté envers un seul État associée à la conception traditionnelle de la citoyenneté, illustre bien l'émergence de formes « postnationales » de la citoyenneté (1997 : 512).

L'ensemble de ces analyses procède d'une conception libérale de la citoyenneté ; celle-ci est associée à un statut légal dont le bénéfice donne accès à un

certain nombre de droits. Cette approche en termes de droits renvoie clairement à celle formulée par le sociologue britannique T.H Marshall :

« Citizenship is a status bestowed on those who are full members of the community. All who possess the status are equal with respect to the rights and duties with which the status is endowed » (1963 : 87).

A la lumière de l'histoire de la Grande-Bretagne et de la situation des hommes, T.H Marshall conçoit la citoyenneté à travers un modèle tripartite de droits civils, politiques puis sociaux.

Envisagée dans une perspective supranationale, l'approche légale de la citoyenneté permet de mettre explicitement en lumière comment une partie importante des droits individuels sont désormais définis et garantis au-delà du cadre étatique par des institutions régionales ou internationales. Considérant la citoyenneté dans une perspective juridique, elle occulte toutefois la dimension politique du concept : celui-ci renvoie non seulement à un statut légal mais également à une activité politique. Les travaux de Yasemin Soysal montrent ainsi bien comment les principes juridiques de la citoyenneté sont de plus en plus définis au niveau international ; son tableau comparatif des citoyennetés nationale et postnational indique cependant que l'organisation de la citoyenneté comme pratique exprimant une appartenance relève toujours de l'État (Soysal, 1994 : 140). Un tel argument constitue une limite importante à la définition d'une théorie générale de la citoyenneté post-nationale.

*La citoyenneté supranationale comme activité politique : le prisme de la participation*

L'analyse de la transnationalisation des pratiques politiques est alors au cœur d'un pan important de la littérature sur la citoyenneté supranationale. Un certain nombre d'auteurs voient en effet dans la multiplication des mouvements sociaux transnationaux et l'émergence d'une société civile globale le signe le plus évident de la dénationalisation de la citoyenneté. Richard Falk décrit ainsi l'activisme transnational comme un mode de « citoyenneté globale » ; le « réformateur global » (*global reformer*), avocat du gouvernement mondial et partisan d'une ONU plus forte pour un monde meilleur, est le premier portrait qu'il dresse de ce que signifie être un « citoyen global » (1994 : 132-133). Selon Warren Magnusson : « [T]ransnational social movements involve people in active citizenship and thus lay claim to a political space that may or may not conform to the spaces allowed by the existing system of government » (1996 : 9-10). Lance Bennett identifie l'émergence d'une citoyenneté globale à travers le développement croissant de ce qu'il appelle « le nouvel activisme global des consommateurs » :

« This chapter explores the rise of what might be called global citizenship as characterized by broad coalitions of groups using campaigns against corporations, along with other tactics, to press for greater public accountability in trade regimes, labor practices, human rights, environmental quality, and other areas of corporate social responsibility » (2004 : 101).

Dans la même perspective, James Tully voit dans la prolifération de réseaux « contre-hégémoniques » reliant organisations et acteurs locaux au sein de réseaux globaux le développement d'une « citoyenneté diverse globale » (2005 : 13) et

Janet Conway explore le Forum Social Mondial comme un nouvel espace public permettant l'émergence de nouvelles pratiques de citoyenneté (2004). La société civile globale en émergence résultant de l'agrégation de ces mouvements sociaux transnationaux de plus en plus nombreux constitue ainsi pour plusieurs auteurs le principal support de la citoyenneté supranationale (également Walzer, 1995 ; Wapner, 1995 ; Spiro, 1999 : 625-630 ; Anheier *et al.*, 2001 ; Tehranian, 2002 ; Sahle, 2005) : « It is through international civil society that people can best act as global citizens » (Lister, 1997 : 63).

Plusieurs européanistes concentrent également leurs travaux autour de la citoyenneté européenne sur la question de la participation civique. Si dans ses premières recherches sur la citoyenneté européenne, Paul Magnette adoptait essentiellement une définition juridique de la citoyenneté, comme statut composé de droits civils, politiques et sociaux (Magnette, 1999), ses recherches se sont ensuite orientées vers une conception de la citoyenneté plus centrée sur l'idée de participation civique (Magnette, 2001a et 2001b notamment). Il s'interroge ainsi sur le caractère élitiste d'une citoyenneté européenne dont la pratique active est limitée à une société civile européenne organisée essentiellement en groupes fonctionnels poursuivant des objectifs précis : « Active citizenship is limited to a very small part of the citizenry - a set of civic groups, lobbies, associations and Brussels-based European umbrella organisations » (2001b : 5).



L'ensemble de cette littérature renvoie à une conception républicaine de la citoyenneté, exprimée notamment dans les écrits de Rousseau et considérant la condition citoyenne moins en termes de statut qu'en termes de véritable « office » (van Gunsteren, 1994), d'activité politique d'engagement. Elle met clairement en exergue le développement de pratiques de citoyenneté au-delà du cadre stato-national. La société civile globale dont beaucoup des auteurs cités décrivent l'émergence constitue un argument de poids en faveur de l'hypothèse du développement d'une citoyenneté postnationale ; elle ne saurait cependant constituer à *elle seule* le locus d'une citoyenneté supranationale, et encore moins le point d'ancrage d'une théorie générale de la citoyenneté supranationale. Les travaux associant société civile internationale et citoyenneté post-nationale font de façon générale souvent abstraction des arènes politiques, du cadre institutionnel au sein desquelles s'exerce cette citoyenneté : l'entité politique au sein de laquelle la citoyenneté supranationale émerge est rarement clairement définie, ni même souvent mentionnée.

*La citoyenneté supranationale comme expression d'une appartenance*

La problématique de l'entité politique sur laquelle serait fondée toute forme de citoyenneté supranationale, et par conséquent de l'identité ou de l'appartenance dont celle-ci serait l'expression, mobilise une partie importante de la littérature. La construction de communautés politiques « post-Westphaliennes » fondées sur le dialogue (« dialogic communities ») et la promotion d'une citoyenneté transnationale constituent ainsi le cœur du « projet critique » proposé par Andrew

Linklater (1998 et 2001). Celui-ci s'inspire explicitement dans son ouvrage *Transformation of Political Community* (1998) des travaux de philosophie politique de Habermas, dont la notion d' « action communicative » (1989 et 1990) rend possible l'existence de communautés politiques supra-étatiques fondées sur le dialogue et la communication. Habermas démontre ainsi le potentiel d'une citoyenneté européenne fondée sur un « patriotisme constitutionnel » (1992). Dans la lignée des écrits habermasiens, la question du *demos* et de l'appartenance européennes figure au centre des préoccupations de nombreux auteurs : J.H.H Weiler (1997 et 1999), Étienne Balibar (2002), Richard Bellamy, avec Alex Warleigh (1998 et 2001), puis avec Dario Castiglione et Emilio Santoro (2004), Andreas Føllesdal (2001 et 2006), Percy Lehning (2001) ou encore Philippe C. Schmitter (2001a), Chris Shore (2004) et Mette Jolly (2005) analysent le potentiel d'une citoyenneté européenne à travers le prisme de l'appartenance à une « communauté » européenne. L'ensemble de ces travaux envisagent la possibilité d'une citoyenneté supranationale fondée sur une conception civique ou « éthico-politique » (Mouffe, 1993) de l'appartenance plutôt qu'une conception ethnique/nationale : « Thus, while nominal citizenship by definition implies identity (...), this would not appear to necessitate *ethnic* or *national* identity » (Tambini, 2001 : 210).

Un certain nombre d'auteurs se fondent néanmoins sur une définition culturelle ou ethnique de l'identité pour concevoir l'émergence d'une citoyenneté supranationale à travers une définition culturelle de l'identité. Richard Falk dresse

ainsi le portrait d'un citoyen global homme/femmes d'affaires opérant à l'échelle transnationale et immergé dans une culture globale d'élite ; il décrit ainsi l'émergence d'une communauté de citoyens globaux hommes et femmes d'affaires fréquentant les mêmes hôtels à Tokyo, Londres ou New-York, parlant l'anglais couramment, partageant les mêmes expériences, symboles et infrastructures, etc. (1994 : 134). La croissance des migrations internationales a également vu l'émergence d'une littérature prolifique sur les identités et communautés transnationales générées par ce phénomène et constituant une base fertile pour le développement d'une forme dénationalisée de citoyenneté (Basch *et al.*, 1994, Smith, 1998 ; Portes, 1996 ; Ma Mung, 1999; Fitzgerald, 2000).

Cette lecture de la problématique de la citoyenneté supranationale à travers le prisme de l'appartenance et de l'identité collective s'inscrit directement dans la perspective de plusieurs analyses majeures de la citoyenneté dans le cadre national. Dans les écrits de T.H Marshall (1963), la citoyenneté, en tant que statut composé de droits et de responsabilités, est l'expression légale de l'appartenance pleine et entière à une communauté. Dans son analyse historique, Rogers Brubaker montre dans la même perspective comment la citoyenneté, à la fois objet et instrument d'inclusion et d'exclusion (1992 : 23, 34), est historiquement liée à la formation des États-nations français et allemand : « The citizenry of every modern state is internally inclusive (...). In this respect the modern state is not simply a territorial organization but a membership organization, an association of citizens » (1992 : 21).

Ces travaux soulignent l'importance de la dimension collective de la citoyenneté. Une analyse complète de la notion de citoyenneté supranationale ne saurait donc en faire abstraction. L'idée de communautés post-Westphaliennes dépassant l'État-nation ainsi que les travaux sur l'identité européenne mentionnés précédemment offrent dans cette perspective un éclairage fructueux sur les bases collectives d'une éventuelle citoyenneté supranationale. Les travaux contemporains sur la définition de l'appartenance au-delà de l'État s'inscrivent cependant généralement dans une perspective, implicite ou explicite, d'évaluation et de prescription. Andrew Linklater présente ainsi explicitement son ouvrage comme un « projet » pour la construction de « communautés post-Westphaliennes » (1998 : 5). Dans la sphère européenne, un grand nombre d'analyses européanistes visent à évaluer le potentiel de l'UE pour l'instauration d'une citoyenneté européenne (notamment Preuss *et al.*, 2003 : 12) et proposent dans cette perspective un certain nombre de scénarios ou de principes d'appartenance qui pourraient constituer les bases de cette citoyenneté: dans la lignée du « patriotisme constitutionnel » proposé par Jürgen Habermas (1992), Percy B. Lehning propose une théorie de philosophie politique fondée sur le contrat comme base d'une « citoyenneté européenne démocratique libérale » (2001) et Andreas Føllesdal conçoit la citoyenneté européenne à travers la notion de « confiance » entre les individus (notamment 2001 et 2006); Richard Bellamy et Alex Warleigh proposent une « éthique de la participation » fondée sur un « communautarisme cosmopolite » (1998) et Philippe C. Schmitter évalue le potentiel de la citoyenneté européenne à la lumière des six « normes d'appartenance » (« *membership norms* ») définissant

la conception idéal-typique de la citoyenneté selon Rogers Brubaker pour présenter un ensemble de réformes visant à renforcer le sentiment citoyen en Europe par une nouvelle conception de la citoyenneté sociale (Schmitter 2001a). Ces analyses présentent ainsi souvent un caractère exclusivement philosophique et prescriptif qui laisse peu de place à une analyse sociologique<sup>4</sup> de ce que sont (et non ce que pourraient être) les liens d'appartenance à la base d'une citoyenneté supranationale dans le contexte contemporain.

*La citoyenneté supranationale comme impératif de solidarité et de responsabilité à l'égard de l'humanité*

La notion de « citoyenneté globale » ou « citoyenneté cosmopolite » figure enfin au centre d'un nombre conséquent de travaux cherchant à imaginer la citoyenneté au-delà de l'État-Nation. Dans un plaidoyer contre le patriotisme, Martha Nussbaum affirme ainsi que seul le développement d'un citoyen cosmopolite, « the person whose primary allegiance is to the community of human beings in the entire world », par l'éducation permettra la réalisation des idéaux moraux de justice et d'égalité dans le monde contemporain (1994 : 2). Le projet critique défendu notamment par Linklater revêt également une orientation cosmopolite :

« Critical international theory defends the political transformation of political community by advocating dialogic communities which are cosmopolitan in orientation, respectful of cultural

---

<sup>4</sup> Bien qu'Andrew Linklater décrive sa démarche comme une entreprise à la fois « normative, sociologique et praxéologique » (1998 : 10), son argument est avant tout fondé sur la présentation d'un « projet » de communautés post-Westphaliennes et de citoyenneté transnationale.

differences and committed to reducing social and economic inequalities, nationally and internationally » (1998 : 109).

Dans l'ensemble de ces travaux, c'est l'impératif moral de solidarité qui justifie le développement d'une citoyenneté supranationale ; la citoyenneté est ainsi moins envisagée en termes de droits que de responsabilités à l'égard de l'ensemble de l'humanité (Heater, 1990 et 2002 ; Wingenbach, 1998). La notion de responsabilité comme fondement à une citoyenneté globale est considérée dans une perspective à la fois morale mais aussi « pragmatique » dans les travaux sur la responsabilité à l'égard de l'humanité en matière d'environnement (Hunter, 1992 ; van Steenberg, 1994 ; Urry, 2000) ou de solidarité Nord-Sud (Arneil, 2007).

Dans la lignée de la philosophie cosmopolite de Kant (1970), l'invocation des notions de solidarité/responsabilité comme fondement de la citoyenneté offre une perspective intéressante pour la sphère supranationale ; elle permet de dépasser la conception traditionnelle d'une citoyenneté nécessairement fondée sur une identité partagée. Les travaux s'inscrivant dans cette perspective ne résistent pourtant pas à deux critiques importantes. En premier lieu, l'idée de solidarité ne suffit pas à la construction d'une citoyenneté supranationale effective ; l'exercice de celle-ci suppose en effet l'existence de cadres d'action institutionnels effectifs pour garantir les droits et responsabilités liés à la citoyenneté (Ignatieff, 1991 : 34 ; Archibugi, 2008 et 1995). Or, à l'exception de quelques travaux<sup>5</sup>, ceux-ci sont

---

<sup>5</sup> On pense ici à l'analyse de David B. Hunter liant citoyenneté globale et droit international de l'environnement.

rarement analysés par les avocats d'une citoyenneté globale/cosmopolite. Ensuite, les travaux autour de la citoyenneté globale ou cosmopolite présentent une perspective explicitement normative<sup>6</sup>. « Avocats de la citoyenneté globale » (Sahle, 2005 : 2), ils insistent sur la nécessité, l'impératif de développer la citoyenneté au-delà de l'État dans le contexte contemporain de fragmentation et globalisation:

« (...) It is increasingly unlikely, in the context of rising instances of, and opportunities for, transnational harm, that the civic ideal will be preserved if citizens rely exclusively on national institutions. Under these conditions, the ideals of citizenship clash with the sovereign nation-state in which they were first developed» (Linklater, 1998 : 182).

Nigel Dower définit en ces termes la notion de « citoyenneté globale »: « a normative claim about how humans should act, an existential claim about what is the case in the world and an aspirational claim about the future » (2003 : 6). Dans une perspective similaire, Richard Falk considère que si l'état actuel de la société internationale rend tout argument en faveur de l'existence d'une citoyenneté globale irréaliste et idéaliste, le développement de celle-ci comme projet politique ne saurait être abandonné ; dans cette perspective, il suggère le dépassement d'une conception de la politique comme « art du possible » (« axe de faisabilité ») en faveur d'une conception de la politique comme « art de l'impossible » (« axe d'aspiration ») (1994 et 2000) :

---

<sup>6</sup> On notera une exception récente: bien qu'elle permette d'appuyer la démarche normative des théories en faveur d'un ordre cosmopolite, l'analyse quantitative mobilisée par Peter Furia (2005) pour démontrer à partir des données de la World Values Survey et de la Inter-university Survey of Allegiance (ISA) que le cosmopolitisme n'est pas réservé à une élite – argument souvent utilisé par les détracteurs des théories cosmopolites - est l'une des rares à présenter un ton plus empirique que normatif.

« Global citizenship of a positive variety implies a utopian confidence in the capacity to exceed realistic horizons, but it is also rooted in the highly pragmatic conviction that what is currently taken to be realistic is not sustainable » (1994 : 140).

Dans l'ensemble de ces travaux, la citoyenneté est présentée comme un idéal à atteindre ; or l'atteinte de cet idéal dans le contexte contemporain suppose la création d'une citoyenneté transnationale. La réalité présente doit donc être transformée afin d'atteindre cet idéal.

### **Vers une définition intégrée**

Ainsi, si elle offre dans son ensemble un corpus théorique et analytique fructueux qui permet de mettre en lumière les mutations actuelles de la citoyenneté, la littérature contemporaine sur l'émergence d'une citoyenneté européenne, supranationale ou globale se caractérise en premier lieu par l'absence de consensus concernant la définition même de l'objet analysé. Statut légal composé de droits et de responsabilités, activité politique, expression d'une identité ou de l'appartenance à une communauté, ou encore expression d'un sentiment de solidarité, la citoyenneté est envisagée à travers des perspectives diverses. La littérature sur la citoyenneté supranationale prise dans son ensemble, la notion de citoyenneté subit une sorte « d'étirement conceptuel » (Sartori, 1970) et se voit conférer une élasticité apparemment indéfinie, qui semble progressivement lui ôter toute substance. Bosniak souligne ainsi « the risk of producing a concept of citizenship that begins to mean very little since it can so readily mean so much » (2000 : 487).



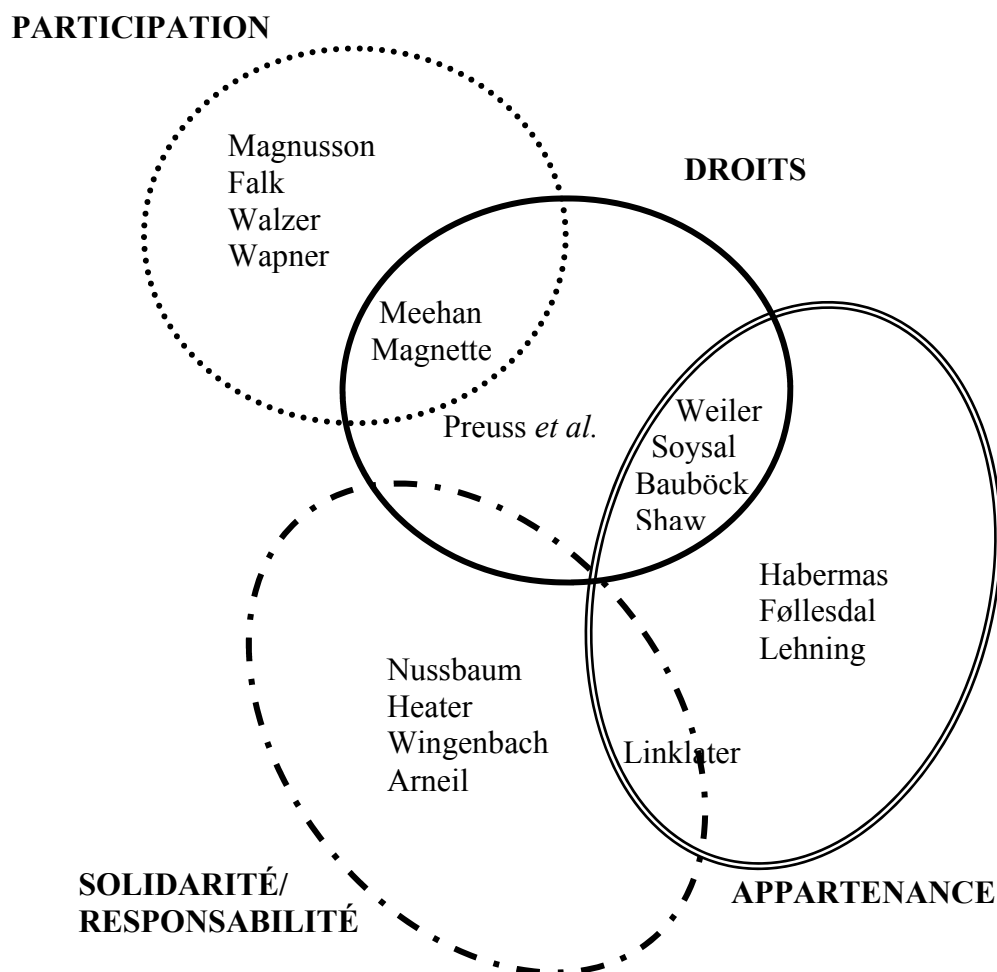
Les analyses d'une citoyenneté globale fondée sur une solidarité mondiale se prêtent souvent à cette critique, tel que mentionné ci-dessus.

Limiter le risque d' « étirement conceptuel » implique alors de s'interroger sur la définition de l'objet « citoyenneté ». Les travaux présentés ci-dessus proposent différentes définitions du concept. Il convient d'ailleurs de souligner que plusieurs des auteurs mentionnés ne conçoivent pas la citoyenneté supranationale à travers une seule des définitions présentées. En effet, c'est souvent dans les termes d'une articulation bi-dimensionnelle que s'articule la réflexion de plusieurs européanistes: l'approche de la citoyenneté européenne privilégiée par Jo Shaw (1998 et 2000), ou encore J.H.H Weiler (1997) combine à la fois la question des droits et celle de l'appartenance. La perspective en grande partie juridique de Elizabeth Meehan (2000) conduit également l'auteure à penser la problématique de la participation des citoyens européens ; de même s'intéressant notamment sur la participation des citoyens européens à travers l'exercice du droit de pétition, « un droit fondamental du citoyen », Paul Magnette adopte une vision de la citoyenneté combinant la question des droits et de la participation (2002). Dans une même perspective, les travaux de Yasemin Soysal (1994) et Rainer Bauböck (1994), centrés sur l'internationalisation des régimes de droits, analysent l'implication de la transnationalisation de la citoyenneté comme statut légal pour la définition de l'appartenance à la communauté nationale. Andrew Linklater (1998), avocat déterminé de la citoyenneté cosmopolite, tente lui de combiner les définitions de la citoyenneté comme élément d'appartenance à une communauté politique et comme

expression de solidarité dans son projet critique de communautés post-Westphaliennes. Enfin, les arguments en faveur d'une citoyenneté globale environnementale combinent souvent une approche juridique de la citoyenneté et une analyse en termes de responsabilité (notamment Hunter, 1992).

La multiplicité des définitions accordées dans la littérature sur la citoyenneté au-delà de l'État au concept même de citoyenneté – on a dénombré, en s'inspirant de la classification opérée par Linda Bosniak (2000), au moins quatre conceptions différentes - montre combien la notion en elle-même est contestée. Mais la multiplicité des définitions de la citoyenneté présentes dans cette littérature met surtout en lumière la nature multidimensionnelle du concept. En effet, les différentes définitions présentées ci-dessus ne doivent pas être considérées comme des conceptions contradictoires mais plutôt des dimensions complémentaires de la citoyenneté. Le schéma proposé ci-dessous (Figure 1, p. 21) met en exergue la nature multidimensionnelle du concept de citoyenneté et présente une classification des principaux auteurs selon la (ou les) dimension(s) privilégiée(s) dans leurs travaux.

**Figure 1 : La citoyenneté supranationale : un concept multidimensionnel**



Une compréhension complète du phénomène de citoyenneté supranationale ne saurait alors se limiter à l'analyse de seulement une, ou même deux, de ces dimensions. Les travaux les plus récents sur la problématique de la citoyenneté au-delà de l'État, peu nombreux, semblent d'ailleurs de plus en plus sensibles à la

prise en compte de la nature multidimensionnelle du concept de citoyenneté lui-même (voir notamment Bloemraad, Korteweg et Yurkadul, 2008 ; Shore, 2004).

Dans cette perspective, l'adoption d'une définition multidimensionnelle de la citoyenneté, le développement d'un cadre théorique qui permettrait de prendre en compte toutes les conceptions mentionnées, c'est-à-dire les différents éléments constitutifs relevés, semblent nécessaires (Jenson et Phillips, 1996 ; Wiener, 1997 et 1998). Cherchant à dépasser les conceptions uniquement juridiques ou politiques qui caractérisent une grande partie des analyses de la citoyenneté, la définition proposée par Bryan S. Turner s'inscrit clairement dans cette perspective:

« [a] set of practices (juridical, political, economic and cultural) which define a person as a competent member of society, and which as a consequence shape the flow of resources to persons and social groups » (1993 : 2).

Jenson et Phillips (1996) et Wiener (1997 et 1998) proposent une conception visant non seulement à prendre en compte le caractère multidimensionnel de la citoyenneté mais également à l'appréhender dans une perspective permettant de rendre compte de ses transformations : la citoyenneté est conçue comme une double-relation dynamique, entre le citoyen et l'entité politique et entre les citoyens eux-mêmes. Les auteures se sont alors appuyées sur cette conception pour caractériser la citoyenneté et ses transformations dans le cadre de l'État canadien (Jenson et Phillips, 1996), mais également dans le cadre supranational de l'Union européenne (Wiener, 1997 et 1998 ; Jenson, 2007a). C'est

également la même compréhension de la citoyenneté comme relation dynamique entre une entité politique, en l'occurrence l'État et la société, qui guide les travaux de Martin Papillon et Luc Turgeon sur les nationalismes québécois et écossais (2003), ou encore de Deborah Yashar sur les mouvements autochtones en Amérique latine (2007). Cette conception de la citoyenneté comme relation entre des individus et une entité politique favorise une approche large et dynamique qui permet de dépasser la compréhension fractionnée du phénomène caractérisant actuellement la littérature sur l'émergence d'une citoyenneté supranationale.

Si ces auteures proposent une conception plus large de la définition de la citoyenneté que celles traditionnellement utilisées dans la littérature, elles n'évacuent pas cependant la nécessité de spécifier cette relation à la lumière de ses fondements historiques. Ainsi, plusieurs auteurs soulignent le lien qui relie citoyenneté et démocratie (Archibugi, 2008 ; Arneil, 2007; Tully, 2005 ; Held, 1995 ; Falk, 1994). Dans cette perspective, la citoyenneté comporte au moins deux principes constitutifs : la présence de droits et l'idée de participation (van Gunsteren 1994 ; Falk 1994 ; Arneil 2007). Selon van Gunsteren, le citoyen est *à la fois* « gouverneur et gouverné » (1994 : 37). La citoyenneté étant une relation dynamique entre des individus et une entité politique, Wiener (1997 et 1998), Jenson et Phillips (1996), et Bellamy (2005) ajoutent à ces deux principes caractéristiques de la citoyenneté un troisième élément : l'expression d'une appartenance à une communauté.

« Historical studies reveal that debates often turn on three elements of citizenship. The first element is *rights* which establish how the individual is legally related to the polity (...). The second element is *access* which provides information about the conditions for practicing the relationship between citizen and polity (...). The third element is about *belonging* to a community » (Wiener, 1998 : 24-26).

Bloemraad, Korteweg et Yurkadul reprennent ces mêmes éléments dans leurs travaux sur la citoyenneté supranationale et l'immigration :

« The evolution of different Western definitions of citizenship has led to a conception of citizenship that includes four different dimensions: legal status, rights, (political) participation, and a sense of belonging. These dimensions can complement or stand in tension with each other » (2008 : 156)<sup>7</sup>.

La définition de la citoyenneté comme relation dynamique entre des individus et entre des individus et une entité politique (ou plusieurs – voir les considérations ci-dessous en faveur d'une approche multiple de la citoyenneté), caractérisée par des droits, des canaux institutionnels de participation et la définition d'une appartenance permet ainsi d'appréhender la citoyenneté dans une perspective à la fois globale et dynamique.

### ***1.1.2 Un débat polarisé : la question du locus de la citoyenneté***

En dépit de leurs divergences de forme (analytique, normative ou prescriptive) et de contenu (définition de la citoyenneté utilisée), la plupart des travaux contemporains sur la citoyenneté au-delà de l'État sont orientés vers un

---

<sup>7</sup> Bloemraad, Korteweg et Yurkadul identifient 4 dimensions à la citoyenneté dans la mesure où elles opèrent une distinction entre statut légal et droits.

argument commun : la citoyenneté est de moins en moins nationale et de plus en plus supranationale. De Yasemin Soysal à Andrew Linklater, en passant par Rainer Bauböck, Richard Falk ou Martha Nussbaum, l'émergence des travaux sur la citoyenneté supranationale il y a une vingtaine d'années a en effet été caractérisée par leur positionnement à l'encontre d'une conception stato-centrée de la citoyenneté et leur mise en question de la pertinence de la relation citoyenneté-État. Dans cette perspective, une grande partie des recherches sur la citoyenneté au-delà de l'État, en particulier au niveau international, se sont adressé directement aux partisans d'une conception essentiellement nationale de la citoyenneté pour mettre en évidence sa « dénationalisation » (Bosniak, 2000) progressive. Comme le notent Irene Bloemraad, Anna Korteweg, et Gökçe Yurkadul :

« Much of the discussion of citizenship—as legal status, rights, full participation, or belonging— situates research and analysis squarely within the borders of the country within which immigrants settle. Over the past two decades an expansive and growing literature questions such a bounded approach, raising normative and empirical questions about the relevance of state borders. Is state sovereignty undermined by new supranational institutions and global human rights norms, and if so, is the importance of formal citizenship decreasing for today's immigrants? At a normative level, should statebased citizenship be the key way of understanding membership and allocating rights? Should notions of belonging be exclusively tied to a single state, or can they be promoted across state boundaries so that people can live cosmopolitan or transnational lives? » (Bloemraad, Korteweg, et Yurkadul, 2008 : 164)

Ce positionnement initial a marqué le développement de la littérature sur la citoyenneté supranationale. La problématique du lien à l'État, du *locus* de la citoyenneté - la citoyenneté supranationale est-elle (ou peut-elle, doit-elle être)

nationale *ou* dénationalisée ? – a continué d’être centrale dans la plupart des travaux sur la citoyenneté supranationale. Les débats se sont ainsi cristallisés autour d’une perspective dichotomique opposant le « national » au « post-national » (Roche, 1995 : 727) : « Increasingly therefore normative debate is polarized between liberal nationalists and cosmopolitans. Cosmopolitans seek to understand the scope for rights, participation and belonging beyond the nation-state, whereas liberal nationalists defend the national model » (Tambini, 2001 : 202).

Cette polarisation binaire a enfermé les débats dans un cercle stérile. Le dépassement de la problématique du *locus* de la citoyenneté en faveur d’un agenda de recherche plus large nécessite d’en penser les fondements ontologiques. A cette fin, il convient de remarquer que bien qu’ils défendent des arguments radicalement opposés, la grande majorité des travaux contemporains concernant le locus de la citoyenneté sont fondés soit sur une conception exclusive de la citoyenneté soit une démarche appréhendant la citoyenneté comme un « donné » objectif.

### **La citoyenneté : conception exclusive vs. approche multiple**

Qu’ils défendent une conception strictement nationale de la citoyenneté ou au contraire celle d’une citoyenneté au-delà de l’État, une partie des travaux concernant le locus de la citoyenneté ont véhiculé l’idée d’une citoyenneté conçue comme une relation exclusive entre le citoyen et l’entité politique privilégiée (État, Union européenne, communauté internationale). Martin Kohli dénonce en ces



termes la faiblesse de certains discours contemporains autour de l'identité européenne :

« European identity has (...) taken its inspiration from the political science concept of identity as a sense of belonging to some larger political unit, especially as developed in the analysis of nationalism and national identity. The latter leans essentially towards an essentialist or even primordialist understanding of identity - belonging without reservations » (2000 : 117).

Dominique Schnapper analyse ainsi dans quelle mesure la citoyenneté européenne pourra ultimement *remplacer* la citoyenneté nationale des États membres:

« Intellectual belief in abstract principles, such as the respect for human rights, legally constituted states, and European citizenship – can these principles really replace, at least in the foreseeable future, political and emotional mobilisation which results from the interiorisation of a certain political tradition and national culture? » (2002 : 11).

Certains avocats de la citoyenneté supranationale insistent quant à eux sur la nécessité d'envisager « la » citoyenneté au-delà de l'État-nation : Yasemin Soysal affirme ainsi que « la » citoyenneté est de plus en plus post-nationale (1994 et 1997) ; Linda Bosniak s'interroge moins sur l'émergence d'une citoyenneté supranationale que sur la dé-nationalisation de « la » citoyenneté (2000). S'érigeant contre ces arguments, les partisans d'une conception strictement nationale affirment ainsi que « la » citoyenneté ne peut prendre sens que dans un cadre étatique (Miller, 1995 et 1999 ; Himmelfarb, 1996). S'ils proposent des arguments radicalement opposés, ces travaux partagent paradoxalement une conception conventionnelle de

la citoyenneté fondée sur le postulat que tous les citoyens doivent reconnaître l'autorité suprême d'un seul pouvoir souverain ; le lien individu/entité politique (État ou communauté internationale) est présenté comme un lien exclusif.

Cette conception conventionnelle exclusive, dont découle en grande partie la polarisation stérile caractérisant les débats sur le locus de la citoyenneté, peut être dépassée par une approche autorisant une conception multiple de la citoyenneté. Plusieurs auteurs se sont récemment positionnés en faveur de cette approche multiple. Dans la lignée des écrits d'Elizabeth Meehan, certains travaux européens offrent en ce sens une piste de réflexion fructueuse. Considérant le lien entre nationalité et citoyenneté comme une relation historiquement contingente plutôt qu'analytiquement nécessaire (2000 : 4), Elizabeth Meehan affirme qu'à travers la citoyenneté européenne, c'est une nouvelle forme de citoyenneté qui est en train de voir le jour : cette citoyenneté n'est « ni nationale ni cosmopolite » ; c'est une forme « multiple », institutionnalisée à travers une configuration de plus en plus complexe liant institutions de la Communauté européenne, États, associations nationales et transnationales, régions et alliances de régions, etc. (1993 : 1). Soulignant le caractère primordialiste de la conception de l'identité traditionnellement adoptée dans les travaux sur l'identité européenne, Martin Kohli propose une nouvelle conceptualisation fondée sur la notion d'« hybridation » :

« Accordingly, European identity is not empirically opposed to national identity. It can and should be conceived as multi-level or multilayered, comprising global and national (and possibly regional and local attachments as well) » (2000 : 126).

« European identity may be part of an identity mix linking it with national (and possibly other territorial) identities; or it may be part of a specifically hybrid pattern where contradictions remain virulent and situational switches occur » (*Ibid* : 131).

Après des travaux initialement marqués par une conception plutôt exclusive, Rainer Bauböck s'est également plus récemment positionné également en faveur d'une conception « pluraliste » de la citoyenneté :

« The theory starts (...) from constellations of nested and overlapping entities, which it accepts as facts, and considers then how citizenship should be distributed among individuals and across polities in order to satisfy liberal democratic norms and aspirations » (2007 : 455).

Dans le champ des relations internationales, Andrew Linklater revendique également une conception multiple de la citoyenneté : s'inspirant notamment du scénario de société internationale « néo-médiévale » de Hedley Bull (1977 : 245-246), Linklater développe l'idée d'une citoyenneté multiple fondée sur des entités politiques multiples :

«There would be no requirement that the members of [the] community should share one national identity or recognise the supremacy of a single political authority. Breaking with the classical nation-state, post-Westphalian communities would promote a transnational citizenry with multiple political allegiances and without the need for submission to a central sovereign power» (1998 :181).

L'argument de Nira Yuval-Davis en faveur d'une « séparation analytique » de la citoyenneté et de l'État s'inscrit dans la même perspective :

« The main argument of the article is that in order to understand the relationship of people in general, and women in particular, to politics and society at the end of the second millennium, there is a need to separate analytically citizenship from the ‘nation-state’. At the same time the underlying view in the article is that it is important to keep – and expand – the notion of citizenship rather than abolish it. However, citizenship in this article is defined as a multi-layered construct not limited to the so-called ‘nation-state’ » (1999 : 120).

Les analyses autour du développement de citoyennetés « duales » ou « multiples », lié au phénomène croissant de migrations, autorisent également le dépassement d’une conception exclusive de la citoyenneté (voir notamment Bloemraad, Korteweg et Yurkadul, 2008; ou encore l’ouvrage collectif dirigé par Thomas Faist et Peter Kivisto, 2007).

Enfin, penser la problématique de la citoyenneté supranationale à la lumière d’une conception multiple de la citoyenneté peut également s’appuyer sur un certain nombre de travaux de la littérature, notamment canadienne, entourant la problématique de la citoyenneté dans un cadre multinational et fédéral (notamment Banting et *al.*, 2006; Papillon et Turgeon, 2003; Kymlicka, 1995). « To what extent can the citizenship regime associated with a sovereign state be fragmented or redefined ‘from within’ by small nations? » s’interrogent ainsi Martin Papillon et Luc Turgeon (2003 : 315). Afin de répondre à cette question, les auteurs comparent l’émergence et la consolidation de régimes de citoyennetés spécifiques au Québec et en Écosse dans le cadre des États canadien et britannique. Montrant alors comment en Écosse, un régime de citoyenneté pluriel où les attributs de la

citoyenneté sont partagés entre les deux ordres de gouvernement écossais et britannique a progressivement pris forme et au Québec, un régime de citoyenneté québécois distinct s'est progressivement constitué en opposition au régime de citoyenneté fédéral, ils proposent une conception non-exclusive de la citoyenneté. Ces analyses offrent un point d'ancrage fructueux pour dépasser l'orthodoxie conventionnelle d'une citoyenneté unique en montrant comment certains contextes sont mieux caractérisés par la superposition, ou l'enchevêtrement, de plusieurs formes de citoyennetés que par une perspective dichotomique cherchant à déterminer « le » locus de la citoyenneté.

### **Objectivation vs. construction**

Si la problématique du locus de la citoyenneté repose pour certains sur une conception essentiellement exclusive de la citoyenneté qui peut être dépassée à la lumière de la littérature sur les citoyennetés multiples, elle procède également parfois d'une approche ontologique marquée par l'objectivation. Qualifier ou évaluer la réalité contemporaine, ou encore propose une théorie visant à la transformer, à la lumière de *ce qu'est* la citoyenneté : telle est la démarche qui soutend la majeure partie des travaux contemporains cherchant à déterminer le locus de la citoyenneté, que leur argument soit en faveur d'une citoyenneté nationale ou d'une citoyenneté post-nationale. La citoyenneté est ici appréhendée comme un « donné », quelque chose de « naturel » (Hindess, 2000) aux caractéristiques fixées antérieurement à l'analyse à partir de l'histoire occidentale ou de normes morales. Les caractéristiques de la citoyenneté telle qu'elle s'est développée à un certain

moment historique dans le cadre d'un espace géographique donné - l'État-nation occidental – sont réifiées pour en devenir les caractéristiques objectives et essentielles. « Bien souvent l'idée de citoyenneté supra-nationale n'a pas d'autre contenu que le déplacement, à un échelon 'supérieur', des caractéristiques de la citoyenneté nationale », note ainsi Étienne Balibar (2002 : 48).

Les analyses autour de la citoyenneté supranationale ou européenne offrent au concept un statut essentiellement statique: la citoyenneté est conçue comme un état, un statut qui repose sur la réalisation d'un certain nombre de conditions<sup>8</sup>. Une grande partie de la littérature sur la citoyenneté au-delà de l'État, notamment dans le cadre européen, est ainsi consacrée à l'élaboration de théories politiques visant à comprendre ou établir les conditions d'une véritable citoyenneté supranationale. Dans cette perspective, la citoyenneté est pensée en termes de pré-requis. Les théories à visée normative ou prescriptive développées dans le cadre international (voir notamment le « projet critique » de Linklater) et surtout européen répondent assez largement à cette caractéristique :

« What I am then looking for are normative requirements for constructing citizenship in a supranational federation that could generate sufficient political legitimacy within this type of policy » (Bauböck, 2007a : 457).

---

<sup>8</sup> Il convient de noter que les dernières années ont vu le développement d'une littérature importante sur l'éducation à la citoyenneté globale ; cette littérature, qui relève plus du champ éducatif que des sciences sociales ne sera pas traitée ici. Il est néanmoins pertinent de souligner que la plupart des analyses développées dans ce cadre adoptent également une approche statique du concept de citoyenneté : elles cherchent tout d'abord à donner une définition a priori de « la » citoyenneté globale avant de proposer des suggestions et conseils aux éducateurs et professeurs pour leur permettre de développer les aptitudes propres à « la » citoyenneté globale chez les élèves et étudiants. Voir notamment Nel Noddings, 2005 ou Lynn Davies, 2006.

La problématique du lien citoyenneté/démocratie permet clairement d'illustrer ce point : si plusieurs auteurs mettent à juste titre en lumière la relation historique entre citoyenneté et démocratie (cf. supra), une grande partie d'entre eux envisagent cette relation en termes conditionnels : la démocratie apparaît comme un pré-requis à l'établissement de la citoyenneté. Certains affirment ainsi qu'il semble encore difficile de parler pleinement de citoyenneté à l'échelle supranationale dans la mesure où les institutions de la sphère internationale ne présentent pas un caractère démocratique (Falk, 2000 : 6). D'autres considèrent au contraire le caractère de plus en plus transnational de la société civile et de plus en plus global de l'espace public comme l'émergence de conditions menant au développement d'une citoyenneté supranationale (notamment Walzer, 1995). Les débats théoriques autour de l'existence d'un *demos* européen comme condition de la construction de la citoyenneté européenne s'inscrivent dans la même perspective; répondant aux travaux de Habermas sur la possibilité de créer une citoyenneté européenne fondée sur une appartenance civique, un « patriotisme constitutionnel », ou de Weiler, sur le découplage de la nationalité et de la citoyenneté pour permettre de penser la coexistence de *demos* multiples (1999), Dominique Schnapper (2002) ou encore Cris Shore (2004), insistent sur la nécessité d'une identité, d'une culture communes, pour la création d'une citoyenneté européenne.

La question du lien entre l'État et la citoyenneté, problématique centrale des débats contemporains autour du locus de la citoyenneté, est souvent appréhendée en ces termes. Dans la lignée de philosophes tels que Hegel ou Arendt, une branche

importante de la théorie politique défend l'idée qu'il est absurde de concevoir la citoyenneté au-delà de l'État-nation car celui-ci reste le seul mode d'organisation politique capable de concrétiser idéal civique (Miller, 1995 et 1999 ; Himmelfarb, 1996 : 72 et 74). La citoyenneté ne peut être envisagée qu'en fusion avec les concepts de souveraineté, nationalité et territorialité ; elle perd toute signification quand elle est détachée de l'État-nation. L'État est présenté comme une *condition objective* à l'existence de la citoyenneté ; l'utilisation du concept de citoyenneté est *conditionnelle* à l'existence d'un État.

Au nom de la dimension historique du concept, la citoyenneté est donc, dans les arguments contemporains concernant son *locus*, appréhendée comme un élément donné nécessitant la présence d'un certain nombre de conditions, de critères de nature structurelle (État, démocratie, identité commune). Or il semble que l'histoire de la citoyenneté offre une tout autre lecture de la relation entre ces variables; celle-ci s'inscrit moins dans une perspective unilatérale et statique de conditionnalité que dans une dynamique bilatérale de construction. Il en va de ainsi de la relation entre citoyenneté et démocratie. En dépit des arguments avancés dans la littérature, et notamment la littérature européeniste (cf. supra), la démocratie ne saurait être considérée comme un pré-requis à la citoyenneté. Les deux concepts sont liés par une relation de constitution mutuelle : la citoyenneté participe de la construction de la démocratie et inversement. La lecture de la construction de la citoyenneté européenne offerte par Lynn Dobson est en ce sens explicite :



« If modern liberal democracy is the aspiration or benchmark, the quality of its citizenship is a good test of the authority of a political unit (...) The initiative and consensus to create a formal EU citizenship was developed explicitly in the context of a general agreement among member states that the EU lacked democratic legitimacy, and a response to that lack » (2006 : 40).

De même, le rapport entre la citoyenneté et l'État est dans cette perspective moins un rapport conditionnel (l'État comme pré-requis à la citoyenneté) mais une relation de constitution mutuelle. De nombreux auteurs en effet soulignent le rôle de la citoyenneté dans la construction et la consolidation des institutions étatiques aux 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles (Bendix, 1964; Tilly, 1990; Rokkan, 1975; Brubaker, 1992).

« The emergence of the institution of citizenship cannot be understood apart from the formation of the modern state and state system. But the converse is equally true: the formation of the modern state and state system cannot be understood apart from the emergence and institutionalization of citizenship. (...) the state constitutes itself, and delimits the field of its personal jurisdiction, by constituting its citizenry » (Brubaker, 1992 : 72).

La citoyenneté ne saurait donc être appréhendée comme une conséquence de l'État ; elle est un construit qui participe du processus même de sa formation. Cette conception de la citoyenneté est présente dans des travaux plus récents sur la construction nationale. A la lumière des cas irlandais et basques, Charles Tilly souligne le lien entre citoyenneté et souveraineté : « On both sides of the state-led/state-seeking gap, political leaders sought to attach citizenship to sovereignty » (1995b: 233). Dans la même perspective, analysant la définition d'un régime de citoyenneté distinct comme une « troisième voie » des nationalismes québécois et écossais, Martin Papillon et Luc Turgeon écrivent:

« For the state, it [citizenship] is an important political tool for regulating the nature of the relationship between the state, markets and communities. For political actors, it is also a powerful tool for making claims against established norms and institutions and for greater recognition, inclusion and political rights. In other words, citizenship is a central aspect of modern political struggles and its definition may well vary considerably (...) » (2003 : 317).

La problématique d'une citoyenneté au-delà de l'État-nation devrait donc moins se poser en termes statique - chercher à déterminer l'état de la réalité au regard des critères donnés de la citoyenneté - qu'en termes dynamiques : il s'agit alors d'analyser la construction d'une citoyenneté au-delà de l'État-nation en relation avec les processus de constitution et de consolidation d'entités politiques supranationales.

En outre, la citoyenneté doit être appréhendée non pas comme un « donné » universel et atemporel déconnecté de toutes relations socio-politiques mais comme un « construit » dont la signification est « le produit d'un processus relationnel, culturel, historique et contingent » (Wiener, 1998 : 11). C'est dans ces termes que la question de la citoyenneté au-delà de l'État-nation, dans une perspective européenne comme dans une perspective internationale, mérite d'être posée. La problématique de l'émergence d'une citoyenneté au-delà de l'État-nation est dans la thèse non pas envisagée à travers la caractérisation du *locus* de la citoyenneté (national vs. supranational) mais l'analyse de la *citoyennisation*<sup>9</sup>, i.e de la

---

<sup>9</sup> Le sens donné ici au concept de « citoyennisation », comme processus global de construction de la citoyenneté en relation avec la construction/consolidation d'une entité politique, est plus large que

construction de la citoyenneté, à la lumière du processus de construction d'entités politiques à l'échelle supranationale. La problématique est alors moins « *la* citoyenneté est-elle nationale ou supranationale? » mais « *quelle* citoyenneté pour quelles entités politiques? ».

A la lumière des considérations précédentes, la question de recherche guidant l'ensemble de la thèse est la suivante : *comment la construction et la consolidation progressives d'entités politiques supranationales affectent-elles les processus de citoyennisation au-delà de l'État?*

## **1.2 CADRE ET OUTILS THEORIQUES : CITOYENNISATION ET CONSOLIDATION D'ENTITES POLITIQUES**

### ***1.2.1 Un outil conceptuel : le régime de citoyenneté***

Le concept de « régime de citoyenneté » développé par Jane Jenson et Susan Phillips (Jenson et Phillips, 1996) offre un outil théorique pertinent pour appréhender la construction de la citoyenneté à travers la consolidation progressive d'entités politiques supranationales; multidimensionnel, il est l'outil théorique qui correspond à la définition élargie de la citoyenneté retenue précédemment (cf. I-1) mais il favorise également une approche contextualisée mettant en lumière l'évolution de ses caractéristiques dans le temps. Il s'est ainsi révélé un outil

---

celui donné originellement par Tully (2000), qui renvoie aux pratiques de participation par lesquelles les individus se sentent progressivement devenir citoyens (voir la distinction élaborée plus en détails ci-dessous).

conceptuel fructueux pour caractériser l'évolution des contours de la citoyenneté dans le cadre national (notamment Jenson et Philipps, 1996 ; Jenson 2001 ; Yashar, 2007), mais également au niveau de l'Union européenne (Jenson, 2001, 2007a et 2007b). Il a, plus rarement, mais de façon notable, été utilisé, pour identifier les caractéristiques de la citoyenneté dans d'autres cadres institutionnels supranationaux, tels que l'Organisation des États américains (Cooper et Thérien, 2004 ; Thérien et *al*, 2002).

Un régime de citoyenneté comprend trois dimensions premières, correspondant aux trois éléments constitutifs de la citoyenneté identifiés ci-dessus (notamment Jenson, 2007b) : il fixe les conditions de l'*appartenance* à une communauté politique, au sens étroit de nationalité ou au sens large d'identité, contribuant ainsi à la définition de celle-ci ; un régime de citoyenneté comprend ensuite des *droits et des devoirs* précis, dont la reconnaissance contribue également à définir les frontières de l'inclusion et de l'exclusion d'une collectivité politique ; enfin, un régime de citoyenneté détermine les règles du jeu démocratique pour la société, c'est-à-dire les mécanismes donnant *accès* aux institutions politiques, les modes de participation à la vie civique et aux débats publics et la légitimité des divers modes de revendication. Jane Jenson a ensuite ajouté une quatrième dimension au régime de citoyenneté afin de pouvoir mieux en appréhender les transformations : l'*agencement des responsabilités*, qui correspond à l'octroi des différentes responsabilités institutionnelles liées à la citoyenneté. Bien qu'il soit

possible d'isoler analytiquement ces éléments, ils sont étroitement liés et intégrés les uns aux autres dans la construction de la citoyenneté.

La présente thèse propose d'analyser comment la construction et la consolidation progressives d'entités politiques supranationales affectent les processus de citoyennisation au-delà de l'État. Dans cette perspective, il convient de comprendre comment s'articulent construction de la citoyenneté et constitution d'une entité politique.

### ***1.2.2 Citoyenneté et mode de governing : pour une approche institutionnaliste***

Plusieurs auteurs ont montré comment une entité politique se construit à travers le développement d'un art de gouverner spécifique. Selon Michel Foucault, c'est non pas dans le rapport à un « territoire » mais à une « population » que s'exerce le gouvernement et par conséquent se crée une entité politique (2004 :100). Il montre alors clairement que le gouvernement, et par conséquent le processus de formation de l'entité étatique, s'accompagne du développement d'un « art de gouverner », « d'une gouvernementalité » spécifique pour agir sur la population : « Naissance d'un art ou, en tout cas, de tactiques et de techniques absolument nouvelles » (2004 : 109). Adoptant une approche différente, inspirée notamment des travaux de Max Weber, d'autres auteurs ont également mis en évidence l'importance de la définition d'un art de gouverner rationnel dans la construction de l'entité étatique ; fondés sur une conception de l'art de gouverner plus large que la conception foucauldienne essentiellement centrée sur les

instruments et les techniques de gouvernement, leurs travaux montrent également comment celui-ci doit répondre à certaines normes pour que l'entité dispose d'une certaine légitimité et d'une certaine autorité. C'est ainsi à travers la création d'une structure répondant aux normes de rationalisation institutionnalisées au niveau mondial que George M. Thomas, John W. Meyer, Francisco O. Ramirez et John Boli expliquent dans leur analyse historique structurelle la construction progressive des entités sociales dominantes telles que l'État :

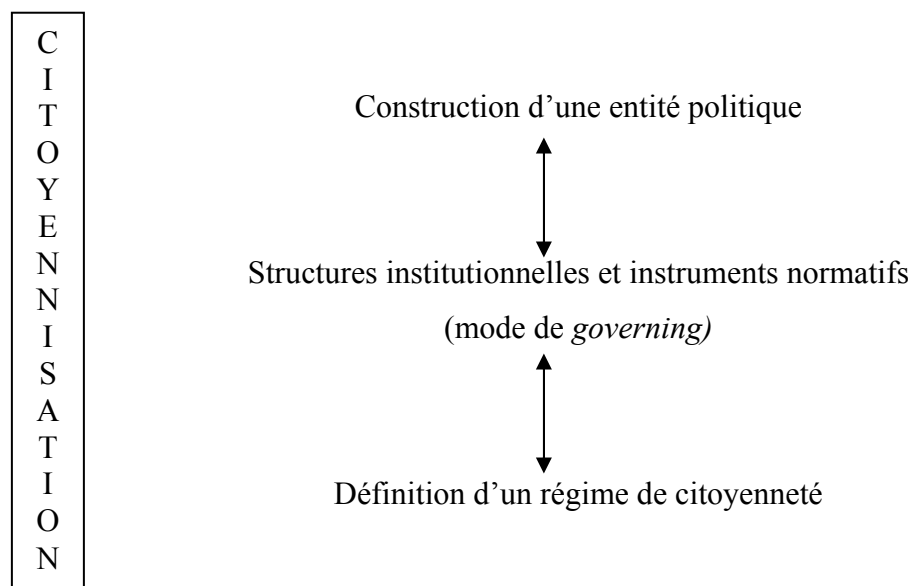
« Legitimacy is not an abstract principle but an established and elaborated accounting theory that links situations and structures to collective purposes. Authority is not a metaphysical concept but an explanation of substantive sovereignty and coordination. Thus the authority of any given actor is not some abstract principle standing alone, but a functional account of how things properly are to work (...) » (1987 : 36).

À la lumière de cette dernière citation, il apparaît que la construction d'une entité politique, et en particulier sa légitimité et son autorité, renvoie à la définition d'un art de gouverner reposant sur un cadre liant structures organisationnelles et buts collectifs, c'est-à-dire un modèle institutionnel spécifique. C'est donc notamment à travers la création et la consolidation progressives d'institutions, d'un mode de *governing*, que se construit une entité politique.

Un modèle de citoyenneté, qui se concrétise dans un contexte particulier sous la forme d'un régime de citoyenneté, correspond au modèle institutionnel, au mode de *governing* promu dans ce contexte : « One might ask how the citizenship regime is changing in light of new visions of governing » (Jenson, 2001 : 107). Les

structures institutionnelles et instruments normatifs et politiques promus contribuent en effet à définir non seulement les droits, mais également les conditions d'accès des citoyens aux institutions, ainsi que les modalités de cet accès. Ils participent aussi de la définition de l'agencement des responsabilités inhérentes à un modèle de citoyenneté. Ils sont donc un élément central du régime de citoyenneté construit par une entité politique.

**Figure 2 : Le processus de citoyennisation : une approche institutionnaliste**



Le schéma proposé ci-dessus (Figure 2) indique clairement que la relation entre la consolidation d'une entité politique et la construction d'un régime de

citoyenneté, passant notamment par la mise en place de structures institutionnelles et instruments normatifs spécifiques, ne répond en aucun cas à une logique unilatérale mais bien à une dynamique de construction mutuelle : la construction d'une entité politique à travers la mise en œuvre de structures institutionnelles et instruments normatifs spécifiques définit les contours d'un régime de citoyenneté particulier (dimension *top-down*). En retour, garantissant aux citoyens des droits et un accès aux institutions et processus de prise de décision, ce régime de citoyenneté permet la contestation par les citoyens des structures institutionnelles et instruments normatifs existants, et affecte par conséquent le processus de consolidation des entités politiques supranationales (dimension *bottom-up*).

C'est d'ailleurs cette appropriation des institutions par les citoyens que James Tully entend par « pratiques de citoyennisation » :

« Members of constitutional democracies become 'citizens' not only in virtue of a (amenable) set of constitutionally guaranteed rights and duties enabling them to participate in the institutions of their association. They also acquire their identity *as* citizens – a form of both self-awareness and self-formation – in virtue of exercising these rights: of participating in democratic-constitutional institutions and, more importantly, participating in the array of practices of deliberation over the existing institutions » (Tully, 2002 : 210).

Il convient de noter que la citation de Tully mentionne explicitement les deux dimensions, complémentaires, du processus de citoyennisation. L'auteur se concentre néanmoins dans ses travaux sur la 2<sup>ème</sup> dimension seulement (dynamique



*bottom-up*). Sans occulter cette dynamique, la présente recherche se concentre sur l'analyse du premier phénomène, c'est-à-dire la dimension *top-down* du processus.

### **Citoyenneté et gouvernance**

La construction d'un régime de citoyenneté doit donc être comprise à la lumière du modèle institutionnel, du mode de *governing* promu au sein d'une entité politique. Dans cette perspective, le concept de « gouvernance » offre un outil analytique clé pour appréhender les transformations institutionnelles en cours en cours au niveau supranational et leur signification en termes de citoyennisation.

Employé de façon accrue par les politologues depuis une dizaine d'années, son caractère « élastique » en a fait un concept commode pour le cas des organisations internationales, dont la caractérisation du modèle institutionnel a provoqué et provoque toujours nombre de controverses. Le concept est en effet marqué par une multiplicité de définitions ; R.A.W Rhodes en dénombre au moins six, de l'État minimal au Nouveau Management Public, en passant par des réseaux auto-organisés (1996 et 2000). La définition choisie doit alors correspondre au contexte de l'analyse: « The choice of definition is not, therefore, a matter of evidence but a function of the story; of the question to be asked and the plot to be unfolded » (Rhodes, 2000 : 67).

Dans le cadre de l'analyse proposée de la construction dynamique d'entités politiques supranationales à la lumière de leur art de gouverner et de l'entreprise de

contextualisation qui la sous-tend, la gouvernance est ici conçue comme un « mode de conduite des affaires publiques » (Hermet, 2004) particulier, un « modèle alternatif de poursuite de l'intérêt collectif » (Peters et Pierre, 1998 : 232). Elle est conçue comme une façon de gouverner, un mode de *governing* spécifique répondant à un certain nombre de caractéristiques précises. La gouvernance est un « mécanisme », une « méthode » (Schmitter, 2001b : 5) renvoyant à des instruments et des structures organisationnelles spécifiques : l'insertion des réseaux de la société civile dans le processus de *policy-making* et le développement de formes d'interaction horizontales, la multiplication des instruments de régulation tels que les partenariats, ou encore l'utilisation d'outils de régulation de *soft law* (voir notamment la liste établie par Denis Saint-Martin, 2004 : 7 ; ou encore Stoker, 1998; Peters et Pierre, 1998 : 225-227; Kickert, 1995).

En tant que mode de *governing* spécifique, la gouvernance implique alors une relation particulière entre le citoyen et l'entité politique considérée. La gouvernance redéfinit les modalités de l'accès des citoyens aux institutions et l'agencement des responsabilités liées à la citoyenneté, ainsi que la nature des droits garantis par les institutions. Modèle alternatif de poursuite de l'intérêt collectif (Peters et Pierre, 1998 : 232), la gouvernance favorise des modes de légitimation démocratique nouveaux qui lui sont propres (Magnette, 2003 : 146), tels que l'association étroite des acteurs de la société civile ou « intérêts concernés » au processus de *policy-making*, supposée améliorer la qualité de la décision (Héritier, 1999), ou encore la soumission des institutions régulatrices

à un certain nombre de « principes fiduciaires » (mandats strictement définis, motivation des décisions, devoir de consultation, etc.) garants de la poursuite de l'intérêt général au-delà des intérêts particuliers (Majone, 2001). Selon Guy Hermet, la gouvernance propose, sans que cela soit reconnu explicitement, une alternative à la démocratie représentative (2004 : 170). Les modalités d'accès des citoyens aux institutions s'en trouvent donc altérées. La participation active des citoyens est considérée comme une condition nécessaire au bon fonctionnement de l'entité étatique<sup>10</sup>.

### **1.3 CITOYENNISATION ET CONSOLIDATION D'ENTITES POLITIQUES SUPRANATIONALES : CAS D'ETUDE**

La citoyenneté est donc appréhendée dans la présente recherche comme une construction dynamique dont les contours évoluent en relation avec la consolidation des entités politiques. La perspective adoptée renvoie directement à l'approche contextualisée privilégiée par Antje Wiener dans le cadre de l'Union européenne:

« This analysis of Union citizenship (...) does not begin from an approach that defines citizenship *legally* according to citizenship rights, nor does it seek to assess the potential of European citizenship to develop a European *national* identity. Instead it aims at an understanding of *characteristic features* of European citizenship (...). It seeks to identify Union citizenship in its own context » (1997 : 536).

---

<sup>10</sup> Voir notamment les débats autour de la remise en question de la définition traditionnelle de la citoyenneté en termes de droits mis en exergue par Will Kymlicka et Wayne Norman (Kymlicka et Norman, 1994).

### ***1.3.1 Une ère de changements : la réforme des institutions supranationales – L'Union européenne et les Nations Unies***

Comme mentionné dans les considérations théoriques ci-dessus, la relation entre la construction et la consolidation d'une entité politique, à travers des structures institutionnelles et des instruments normatifs notamment, et le régime de citoyenneté qu'elle promeut est une relation de constitution mutuelle (voir Figure 2, p. 41). Dans cette perspective, les transformations institutionnelles qui affectent une entité politique dans le temps transforment nécessairement le modèle de citoyenneté qui lui correspond.

Ces dernières années ont été marquées par des changements importants dans les institutions de la sphère supranationale. Deux entités politiques retiennent en ce sens particulièrement l'attention : l'Union européenne et les Nations Unies. Ces deux entités sont les deux organisations supranationales qui se sont ces dernières années engagées dans le processus de réforme institutionnelle le plus profond, visant répondre à un double-défi, celui de leur efficacité et de leur légitimité.

Le processus de réforme de l'ONU conduit par Kofi Annan de 1997 à 2006 est l'un des plus importants qu'ait connus l'Organisation depuis sa création. Dès 1997, le Secrétaire général, dans sa présentation des objectifs de la réforme, met clairement l'accent sur la nécessité de transformer en profondeur les institutions de l'Organisation:

« J'ai aujourd'hui l'honneur de présenter, à votre intention et à celle de l'Assemblée générale, ce que je crois constituer la réforme la plus vaste et la plus ambitieuse qui ait jamais été envisagée durant les 52 années d'existence de l'Organisation (...) » (Assemblée générale des Nations Unies, 1997 : 2).

« La réforme dans laquelle nous nous engageons aujourd'hui vise avant tout à réduire l'écart existant entre les aspirations et la tâche accomplie. Ce qu'elle [l'Organisation] peut faire, c'est maximiser son efficacité institutionnelle, lui permettant ainsi de mieux s'acquitter des tâches qui lui sont confiées et, partant, de faire valoir et accomplir avec crédibilité la mission plus vaste qui lui incombe en tant qu'agent de changement et de progrès pour les nations et les peuples (...) Cet effort exige que les forces et les faiblesses institutionnelles de l'organisation soient évaluées avec franchise, et bien compris le contexte institutionnel dans lequel s'inscrira son action dans les années à venir » (*idem* : 10).

Huit années après le début de la réforme, la nécessité de réformer en profondeur l'Organisation avec un double impératif d'efficacité et de légitimité était toujours au cœur du discours du Secrétaire général :

« Transformer les pratiques de gestion les plus fondamentales, parvenir à plus de transparence, d'économie et d'efficacité, rénover les grandes institutions intergouvernementales pour qu'elles soient le reflet du monde d'aujourd'hui et mènent une action qui corresponde aux priorités arrêtées dans le présent rapport : autant de tâches que nous devons accomplir pour transformer l'Organisation. Des changements inédits doivent être opérés avec une audace jamais vue et une diligence sans précédent ». (Assemblée générale des Nations Unies, 2005 : 7).

« (...) L'ONU doit être pleinement en prise avec les réalités actuelles. Elle peut et doit être une organisation mondiale représentative et efficace, ouverte à tous et comptable de ses actions auprès de l'opinion publique de même que des gouvernements » (Secrétaire général des Nations Unies, 2005 : 1).

C'est dans des termes similaires d'efficacité et de légitimité que sont justifiées les réformes institutionnelles entreprises au sein de l'Union européenne depuis 2000 :

« Les institutions démocratiques et les représentants du peuple, tant au niveau national qu'au niveau européen, ont la capacité de jeter des ponts entre l'Europe et ses citoyens, et tel est leur devoir. C'est là un préalable indispensable à des politiques plus efficaces et plus pertinentes. La Commission a placé, au début de l'année 2000, la réforme de la gouvernance européenne parmi ses quatre objectifs stratégiques. L'évolution politique depuis lors a mis en évidence le double défi auquel l'Union est confrontée: il faut, d'une part, adapter sans délai la gouvernance dans le cadre des traités en vigueur et, d'autre part, lancer un débat plus large sur l'avenir de l'Europe en vue de la prochaine conférence intergouvernementale. D'ores et déjà, sans attendre une réforme des traités existants, l'Union doit s'attacher à adapter ses institutions et à renforcer la cohérence de ses politiques, de façon à rendre plus visibles son action et les principes qui l'inspirent» (Commission européenne, 2001 : 36).

La Déclaration de Laeken, qui a ouvert la voie aux travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe ayant rédigé le projet de Traité constitutionnel (CIG, 2004), réaffirme explicitement cette dynamique de réforme institutionnelle :

« En résumé, le citoyen demande une approche communautaire claire, transparente, efficace et menée de façon démocratique. (...) Il ne fait pas de doute que l'Europe doive à cette fin se ressourcer et se réformer. L'Union doit devenir plus démocratique, plus transparente et efficace » (Conseil européen de Laeken, 2001 : 3).

### ***1.3.2 La relation entre les cas d'étude***

Les Nations Unies comme l'Union européenne sont toutes deux confrontées au défi de la réforme pour assurer leur légitimité et consolider leur existence et se sont engagées depuis quelques années dans un processus de changement institutionnel sans précédent. Dans cette perspective, ces deux organisations constituent des cas d'étude plus que pertinents pour comprendre comment la consolidation progressive d'entités politiques supranationales à travers la mise en place de structures institutionnelles et d'instruments normatifs spécifiques affecte les processus de citoyennisation au-delà de l'État.

On ne saurait néanmoins ignorer le décalage historique qui sépare les deux entités au regard de la construction de la citoyenneté. Si l'Union européenne revendique officiellement la construction d'une citoyenneté européenne depuis le Traité de Maastricht (1993), le terme de citoyenneté est encore aujourd'hui très peu présent, voire absent, dans le discours institutionnel des Nations Unies. Ce décalage ne constitue pas un obstacle au traitement des deux cas dans une même thèse. Visant, dans une entreprise de contextualisation, à analyser les processus de citoyennisation en cours au-delà de l'État à la lumière de la construction et de la consolidation institutionnelle d'entités politiques supranationales, la thèse ne procède pas à une comparaison systématique des deux cas d'étude sélectionnés pour en dégager des variables communes. L'analyse parallèle de deux cas, l'un à l'échelle internationale, l'autre à l'échelle régionale, vise à étayer l'argument selon

lequel des processus de citoyennisation sont en cours au-delà de l'État<sup>11</sup> et que de la consolidation progressive d'entités politiques supranationales, à travers des transformations institutionnelles, émergent des régimes de citoyenneté supranationaux aux contours dynamiques et mouvants.

En outre, ce décalage historique constitue également un atout pour l'analyse séparée des deux cas d'étude; comme indiqué ci-après, il permettra de dégager un certain nombre d'enseignements, à la fois empiriques et théoriques, du précédent européen pour éclairer le cas des Nations Unies.

#### **1.4 CHEMINEMENT ET ANNONCE DE LA THESE**

Le positionnement historique de chacune des deux organisations au regard des problématiques de citoyenneté, tel que présenté ci-dessus, nécessite de spécifier la question de recherche principale de la thèse - *comment la construction et la consolidation progressives d'entités politiques supranationales affectent-elles les processus de citoyennisation au-delà de l'État?* – pour l'adapter à la situation de chacun des cas.

---

<sup>11</sup> L'existence de processus de citoyennisation « au-delà de l'État » ne signifie en aucun cas que l'État est exclu de ces processus, et encore moins que la citoyenneté dans le cadre national est devenue obsolète; cette perspective exclusive a été clairement rejetée précédemment.



### 1.4.1 *Le cas des Nations Unies*

Les Nations Unies constituent la plus ancienne entité politique supranationale véritablement institutionnalisée. En dépit de cette longue histoire, le terme de « citoyenneté onusienne » ou « citoyenneté mondiale » est aujourd'hui, sinon absent, quasiment inexistant dans le discours des Nations Unies; l'utilisation du terme « citoyenneté » reste limitée à une conception stato-centrée du concept :

« Dans la plupart des initiatives prises par l'ONU ou d'autres acteurs internationaux, on ne pourra manquer de relever que c'est bien une conception *nationale* de la citoyenneté que l'on promeut, une conception essentiellement centrée sur les droits de la première génération (l'exercice des droits civils et politiques) dans un cadre territorial défini par les frontières de l'État » (Delcourt, 2007 : 187).

Évoquer un processus de citoyennisation au sein des Nations Unies semble donc de prime abord incongru. Toutefois, un certain nombre des changements institutionnels qui ont affecté les Nations Unies ces dernières années montrent que les actions de celles-ci visent non plus seulement à réguler les rapports interétatiques mais également à gérer les biens et les problèmes communs, dans une perspective de gouvernance ; organisation intergouvernementale de nature, les Nations Unies développent de plus en plus un modèle institutionnel avec des structures et des instruments visant directement les individus. Que ce soit en termes de capacité d'action, c'est-à-dire d'accès aux institutions, ou en termes de droits et de responsabilités, une relation entre l'entité politique onusienne et l'individu est progressivement en train d'émerger à la faveur des transformations institutionnelles qui ont marqué l'ordre onusien ces dernières années.

À la lumière de ces changements, la question d'un processus de citoyennisation en cours au sein des Nations Unies apparaît moins insolite. D'autant que le décalage historique exposé précédemment qui sépare les deux cas d'étude de la thèse offre un éclairage fructueux sur la question. Les théories développées dans le cadre de l'intégration européenne montrent en effet que si l'existence d'une citoyenneté européenne n'a été consacrée par le Traité de Maastricht qu'en 1993, la Communauté européenne a commencé à « fabriquer » de la citoyenneté dès les années 1970 - même avant pour certains -, soit bien avant l'officialisation du terme dans le discours institutionnel :

« As a policy, citizenship remained largely invisible until citizenship of the Union was spelled out and legally grounded in the 1993 Treaty of the Union. Nevertheless, the roots of citizenship policy and actual citizenship practice can be traced over a period of about two decades » (Wiener, 1998 : 41).

Dans une perspective similaire liée à la question du sentiment d'appartenance à l'Union, Isabelle Petit montre que si l'Union européenne a officiellement obtenu compétence en matière d'éducation avec le Traité de Maastricht, on peut déceler dès les premières années de la construction européenne des éléments d'une politique éducative visant à créer un sentiment d'appartenance européenne chez les citoyens :

« La Commission européenne n'a pas attendu l'insertion de l'article 126 dans le Traité de Maastricht, en vertu duquel 'la Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité', pour intervenir dans ce secteur. Dès le début des années 60, elle plaide en faveur de la création d'une université et d'écoles européennes. (...) En intervenant dans l'éducation depuis les

années 1960, la Commission européenne ne poursuit pas uniquement des objectifs d'ordre économique mais s'efforce aussi d'atteindre un autre but : le développement d'une identité euro-communautaire chez les ressortissants des pays membres » (2005 : 627; 644).

Willem Maas fait même remonter les origines de la citoyenneté européenne aux années 50 :

« Contrary to what many believe, arguments over European rights have been present since the start of European integration in the 1950s (...) The origins of the rights of EU citizenship are to be found in the initial negotiations and treaties that established the foundations of European integration » (Maas, 2007 : 3).

À la lumière de cette perspective, poser la question d'un processus de citoyennisation au sein des Nations Unies apparaît plus légitime : *Les Nations Unies fabriquent-elles de la citoyenneté?* C'est la question à laquelle est consacré, sous forme d'article, le deuxième chapitre de la thèse.

Considérant la définition de la citoyenneté élaborée précédemment - la citoyenneté comme relation dynamique entre des individus et entre des individus et une entité politique, caractérisée par des droits et des responsabilités, des canaux institutionnels de participation et la définition d'une appartenance - , répondre à la question de la fabrication de citoyenneté par les Nations Unies consiste à mettre en exergue l'existence d'éléments traduisant l'émergence d'une relation entre les Nations Unies et les individus, en termes de droits et de responsabilités, de canaux institutionnels de participation et de définition d'une appartenance, une relation où

l'État ne sert que d'intermédiaire ou d'exécutant. Comme Antje Weiner a identifié dans le cadre de la construction européenne un « *citizenship policy package* » comprenant le passeport et des droits spéciaux (1998 : 51-52), il s'agit dans ce chapitre d'identifier des éléments précis d'un régime de citoyenneté pour en analyser le processus de construction.

Comme mentionné précédemment dans la présentation du cadre théorique, le régime de citoyenneté mis en place dans un contexte particulier correspond au modèle institutionnel, au mode de *governing* promu dans ce contexte; l'émergence progressive d'éléments d'un régime de citoyenneté au sein des Nations Unies doit donc être lue à la lumière de l'évolution des structures institutionnelles et instruments normatifs mis en place par l'organisation. L'article propose donc une analyse de la relation entre construction ou transformation d'institutions (*institution-building*) et construction de la citoyenneté (*citizenship-building*) dans le cadre onusien.

La citoyenneté est souvent décrite comme présentant trois éléments, - civil, politique et social -, chacun des éléments étant représenté par des institutions spécifiques (les tribunaux, les parlements ou bureaucraties publiques, les institutions de protection sociale et d'éducation). Bien que fondateur, l'élément civil est très peu présent dans les discussions sur la citoyenneté supranationale. Exception faite des travaux de quelques européanistes, les problématiques d'accès à la justice et l'émergence de cours au niveau supranational sont négligées dans les

débats courants sur la citoyenneté au-delà de l'État. Toutefois, la construction de tribunaux pénaux supranationaux mérite d'être prise en compte pour appréhender un éventuel processus de citoyennisation en cours au sein des Nations Unies. La revue de la littérature présentée ci-dessus montre que l'élément politique de la citoyenneté est plus abordé dans les discussions sur la citoyenneté supranationale, à travers le prisme de la participation et de l'émergence d'une société civile transnationale. La littérature tend néanmoins souvent à négliger les institutions qui encadrent et organisent les pratiques de participation et de citoyenneté. Or les mouvements sociaux transnationaux n'agissent pas dans le vide ; des institutions organisent leur cadre d'action. Là encore, l'importance des institutions de prise de décision et de production des politiques publiques (*policymaking institutions*) est largement documentée dans la littérature sur l'Union européenne, mais relativement évacuée dans les théories sur la citoyenneté supranationale. Les processus de production des politiques publiques onusiens (*policymaking processes*) et leur évolution méritent donc d'être explorés.

Cherchant à évaluer dans quelle mesure les transformations institutionnelles qui ont affecté les Nations Unies ces dernières années ont contribué à l'émergence d'éléments d'un régime de citoyenneté onusien, l'article se concentre donc en particulier sur deux changements majeurs – un changement radical, la création de tribunaux pénaux supranationaux ; et un changement plus incrémental, l'ouverture des processus de prise de décision onusiens –, et en analyse la signification en

termes de citoyennisation à l'aide de l'outil théorique qu'est le régime de citoyenneté.

A cette fin, l'article privilégie une approche qualitative, centrée notamment sur une analyse de contenu des discours institutionnels des Nations Unies. L'analyse de contenu portera sur des textes de deux natures essentiellement: les discours institutionnels de nature politique, produits notamment par le Secrétariat, et les actes de nature plus juridique, tels que les Traités ou règlements de certaines institutions des Nations Unies (ex. Tribunaux Pénaux Internationaux pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie, Cour Pénale Internationale.)

#### ***1.4.2 Le cas de l'Union européenne***

L'Union européenne a dès 1992 consacré officiellement dans son discours institutionnel l'existence d'une « citoyenneté européenne ». Ainsi, tant dans les discours politiques que dans la littérature académique sur la construction européenne, la dernière décennie du vingtième siècle a été celle de la citoyenneté. Introduite pour la première fois dans le Traité de Maastricht, réaffirmée en tant que complément à la citoyenneté nationale par le Traité d'Amsterdam et approfondie par la Charte des droits fondamentaux signée à Nice en décembre 2000, la citoyenneté de l'Union s'est progressivement imposée comme l'une des problématiques centrales de l'intégration européenne. Les années 1990 ont alors vu une prolifération de théories sur la problématique du déficit démocratique et de la légitimité de l'Union, dans une perspective à la fois normative et prescriptive visant

à évaluer le potentiel politique et prescrire les possibilités opérationnelles d'une citoyenneté européenne (voir notamment Lehning 2001 ; Føllesdal, 2001 et 2006; Bellamy et Warleigh, 1998 ; Schmitter, 2001a ; Dobson, 2006).

L'approche contextualisée de la construction de la citoyenneté défendue ici se distingue de ces démarches normatives et/ou prescriptives et impose de s'interroger sur l'évolution progressive des contours de la citoyenneté de l'UE. Bien que l'existence d'une citoyenneté européenne ait été consacrée depuis plus de 16 ans dans les textes européens – et que des pratiques participant à la construction de la citoyenneté européenne puissent être observées dès les premières années d'existence de la Communauté Économique Européenne -, un certain nombre d'incertitudes et d'hésitations subsistent en ce qui concerne la direction du processus de citoyennisation de l'Union européenne.

L'analyse du cas européen vise donc à remettre le processus de citoyennisation européen en contexte pour appréhender les contours de la citoyenneté européenne tels que dessinés ces dernières années : plus de 15 années après l'introduction officielle du terme « citoyenneté européenne », *où en est aujourd'hui l'Union européenne dans son processus de citoyennisation ?*

Dans cette perspective, la citoyenneté européenne doit aujourd'hui être repensée à la lumière des développements politiques dont l'Union a fait l'objet ces dernières années, et notamment des différentes étapes du processus de réforme

institutionnelle dans lequel l'UE est engagée depuis la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2000.

Le deuxième article de la thèse se concentrera alors sur les développements institutionnels qui ont marqué la scène européenne entre la CIG de 2000 et l'échec du projet de Traité constitutionnel soumis à la ratification des États membres en 2005 (CIG, 2004). La publication en 2001 du Livre blanc sur la gouvernance européenne (Commission, 2001) mérite dans cette perspective d'être prise en compte. Le concept de « gouvernance » a émergé dans la littérature universitaire comme une notion fructueuse pour dépasser le débat endémique entre les théoriciens du courant libéral intergouvernementaliste partisans d'une Union européenne conçue comme un régime international constitué de gouvernements nationaux seuls garants de légitimité - voir notamment les travaux de Andrew Moravcsik (ex. Moravcsik, 1995 ; Moravcsik et Vachudova, 2003) - et les tenants, tels que Michel Croizat et Jean-Louis Quermonne (voir notamment Croizat et Quermonne, 1999) ou encore Andreas Auer (2005), de l'idéal fédéraliste d'une Union reproduisant la logique démocratique des institutions nationales (Marks *et al.*, 1996 ; Hermet, 2004 : 168). Dans un contexte européen marqué par la quête de légitimité, le concept de gouvernance a rapidement gagné les faveurs des cercles politiques de Bruxelles ; le Livre blanc sur la gouvernance européenne offre la première définition officielle de la notion au niveau de l'Union. Fruit d'une réflexion menée au sein de la Commission en collaboration avec des experts et plusieurs ONG, le Livre blanc défend une conception résolument novatrice de la



légitimité (Magnette, 2003 : 147). À travers la promotion d'un nouveau modèle de *governing*, le Livre blanc a ouvert la voie à une nouvelle relation entre le citoyen et la politique européenne (Magnette, 2001b et 2003 ; Jenson, 2002). Cette relation a suscité diverses controverses au sein du milieu universitaire, dénonçant notamment la conception « élitiste » de la citoyenneté qu'il favorise (Magnette, 2001b et 2003) ou les difficultés qu'il soulève en ce qui concerne l'exigence d'égalité dans la représentation (Kohler-Koch, 2001).

Bien que publié en parallèle des différentes CIG, les propositions novatrices du Livre blanc en termes de gouvernance en font une étape importante du processus de réforme institutionnelle européen, « a contribution to an extended constitutional narrative », et en ce sens un « épisode constitutionnel » (Walker, 2001 : 2 ; 24). On peut aujourd'hui s'interroger sur sa contribution à la lumière de l'ensemble du processus constitutionnel. Dans une perspective de contextualisation, il s'agit de se demander si, plusieurs années après la publication du Livre blanc sur la gouvernance européenne, le processus constitutionnel a mené l'UE vers un modèle de gouvernance et le régime de citoyenneté spécifique qui lui est associé proposés dans le Livre blanc.

Le projet de Traité constitutionnel adopté à Rome en octobre 2004 et soumis à ratification dans les 25 États membres (CIG, 2004) offre un support pertinent pour

répondre à la question de recherche<sup>12</sup>. En dépit de sa faillite politique liée à l'échec des référendums français et néerlandais au printemps 2005, ce texte n'est pas insignifiant. Rédigé au cours d'un long processus de réflexion et de délibération par la Convention sur l'avenir de l'Europe composé de parlementaires nationaux, de députés européens et de membres de la Commission, il est le reflet d'une vision de l'Europe en général et de la citoyenneté européenne en particulier généralement partagée au niveau des dirigeants et des institutions européens. « La Convention – et elle n'a pas été démentie sur ce point par la CIG [Conférence InterGouvernementale] – a pris soin de faire ressortir la dimension citoyenne de l'Union. » (Dony, 2005 : 442). Comment penser cette dimension citoyenne? Telle est la problématique qui guide l'article constituant le chapitre 3 de la thèse.

La comparaison des régimes de citoyenneté promus respectivement dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne et dans le projet de Traité constitutionnel par une analyse textuelle de ces discours et la subséquente mise en lumière d'éventuelles tensions dans la façon de penser la citoyenneté européenne aujourd'hui nécessitent le développement d'outils conceptuels. Comme l'affirme Giovanni Sartori dans son plaidoyer contre la tendance à l'« étirement conceptuel » marquant la science politique, « we cannot measure before conceptualizing » (Sartori, 1970 : 1040). Puisque « c'est avec de bons concepts qu'on ouvre les portes de la comparaison » (Dogan et Pelassy, 1982 : 33), l'élaboration de concepts

---

<sup>12</sup> Le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007 et venant tout juste d'entrer en vigueur, est un document simplifié qui reprend les principales dispositions institutionnelles du projet de Traité constitutionnel (voir ci-dessous).

permettant de penser la citoyenneté aujourd'hui est le premier objectif du premier article. À travers cette entreprise de conceptualisation, il s'agit de rendre possible l'observation de la réalité, de « tracer la voie de l'observation » (Tremblay, 1968 : 72-73). Le troisième chapitre de la thèse propose donc comme préalable de la comparaison du Livre blanc et du projet de Traité constitutionnel la construction de modèles, au sens où l'entend Daniel-Louis Seiler, c'est-à-dire la construction de concepts par « idéalisation » à la lumière du cadre théorique liant régime de citoyenneté et modèle de *governing* développé dans la deuxième partie de cette introduction (Seiler, 1994 : 185-186). Il propose ensuite une analyse des discours institutionnels sur la citoyenneté européenne, et en particulier le Livre blanc sur la gouvernance et le projet de Traité constitutionnel, à la lumière des concepts élaborés.

Le troisième article de la thèse se concentrera sur les développements qui ont marqué le processus de citoyennisation européen depuis l'échec du projet de Traité constitutionnel en 2005. Le Conseil européen a en juin 2005 appelé à une « période de réflexion » sur l'avenir de l'Europe pour décider de l'avenir de la Constitution et reconnecter les citoyens avec le projet européen. Celle-ci a notamment été marquée par la convocation par les Chefs d'État et de gouvernement en juin 2007 d'une Conférence intergouvernementale invitée à rédiger un traité modifiant les traités actuels en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie. Les travaux de celles-ci ont abouti au Traité de

Lisbonne, signé par les Chefs d'État et de gouvernement le 13 décembre 2007 et venant tout juste d'entrer en vigueur, le 1<sup>er</sup> décembre 2009 (CIG, 2007).

L'analyse de ce traité à la lumière du projet de Traité constitutionnel qui l'a précédé révèle néanmoins peu, voire aucune, nouveauté institutionnelle en matière de citoyenneté. Plusieurs auteurs soulignent ainsi combien les dispositions introduites dans ces deux traités par le Traité de Lisbonne reprennent celles proposées dans le projet de Traité. Procédant à une comparaison systématique des deux traités, Christian Pennera souligne ainsi :

« Tous les principes d'égalité démocratique, de démocratie représentative, de démocratie participative, les questions relatives à la citoyenneté, à la non-discrimination, à la bonne gouvernance, à la transparence, à la protection des données, se retrouvent tant dans le TUE [Traité sur l'Union européenne] que dans le TFUE [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] (...). Je crois qu'au fil de mon exposé, j'ai suffisamment souligné combien le Traité Constitutionnel a été repris, sous différentes formes, dans le Traité modificatif, réparti entre le TUE et le TFUE. Je ne me livrerai pas au petit jeu des pourcentages, mais avouons que l'acquis du Traité Constitutionnel n'a été ni oublié, ni liquidé » (2008, 19-20).

De la même façon, selon Jo Shaw :

« The Treaty of Lisbon introduces rather few substantive and almost no substantial changes to the existing EU and EC Treaty provisions, so far as these concern the legal status of the citizen of the Union, perhaps reflecting the fact that no Working Group of the Convention directly addressed the issue of citizenship. So far as there are only limited changes, it is clear that the Treaty of Lisbon is the natural heir to the Constitutional Treaty » (2008 : 3).

Les développements intergouvernementaux récents qui ont abouti au Traité de Lisbonne n'offrent donc pas d'innovation significative pour le processus européen de citoyennisation. Cet immobilisme intergouvernemental signifie-t-il pour autant que le processus de citoyennisation européen s'est arrêté en 2005?

Le troisième article répond à la question en montrant que le processus intergouvernemental s'est doublé d'un processus parallèle au sein des institutions européennes, mené plus particulièrement par la Commission, dont les résultats en termes de citoyennisation méritent d'être explorés. Face aux difficultés du processus intergouvernemental, soulignées notamment dans le deuxième article de la thèse, les institutions de Bruxelles semblent avoir choisi la voie de la politique publique (et non du traité) pour faire avancer le dossier de la construction de la citoyenneté européenne autour de la notion de « citoyenneté européenne active ». C'est à l'émergence de cette notion dans l'univers du discours politique européen qu'est donc consacré le quatrième chapitre de la thèse.

A cette fin, l'article présente tout d'abord une analyse du développement du concept de « citoyenneté européenne active » tel que développé récemment par la Commission européenne. Il propose ensuite une compréhension de l'émergence de ce concept à partir d'une approche néo-institutionnaliste combinée au cadre théorique de la « poubelle » élaboré par John Kingdon.

Permettant de donner accès aux idées et aux représentations qui guident les acteurs agissant au sein d'une entité politique, l'approche qualitative est également privilégiée pour cet article. Au sein de celle-ci, deux types d'outils méthodologiques sont mobilisés : une analyse de contenu des discours institutionnels de l'UE et des entretiens avec des acteurs centraux des programmes de citoyenneté européenne. Il s'agit donc de combiner à la fois une méthode non-réactive (analyse de contenu) et une méthode réactive (entretien) dans une perspective de complémentarité : « Les sources orales, par exemple les témoignages de personnes, permettent de confronter les données écrites aux informations et aux impressions recueillies par interview, de les approfondir, d'obtenir l'accès à de nouvelles sources, de se voir confier de nouveaux documents et par des suggestions faites de rencontrer d'autres personnes dont le rôle n'était pas visible au départ » (Thoenig, 1985 : 40-41). La technique dite de l'effet « boule de neige » a donc été employée pour la réalisation des entretiens nécessaires à l'analyse présentée dans le quatrième chapitre.

La liste des entretiens réalisés est fournie en annexe (Annexe A). Ces entretiens ont tous fait l'objet d'un consentement écrit, conformément aux directives du Comité d'éthique de la recherche de la Faculté des Arts et des Sciences de l'Université de Montréal. Le formulaire de consentement écrit est reproduit en annexe (Annexe B).

## **1.5 CONCLUSION**

Les dernières années ont vu une multiplication d'analyses insistant sur le caractère de moins en moins national et de plus en plus post/trans/supranational de la citoyenneté. Une revue approfondie de cette littérature a démontré que ces analyses sont pour la plupart marquées par une vision partielle du concept, et surtout par une conception statique de « la » citoyenneté qui en fait un état, voire un idéal à atteindre, défini a priori de l'analyse par un certain nombre de caractéristiques réifiées à partir de l'expérience nationale et sous-tendu par la réalisation d'un certain nombre de pré-requis.

A partir d'une définition large de la citoyenneté comme relation entre des individus et entre des individus et une entité politique, caractérisée par des droits, des canaux institutionnels de participation et la définition d'une appartenance, la présente recherche repose sur une conception de la citoyenneté comme construction dynamique dont les contours évoluent dans le temps et l'espace en lien avec la consolidation d'entités politiques. L'objectif n'est ainsi pas de fournir un argument de plus dans le débat sur le *locus* de la citoyenneté, mais d'appréhender le développement de processus de citoyennisation dans la sphère supranationale.

Dans cette perspective, il s'agit notamment de répondre à l'une des critiques principales formulées à l'égard des théories de la citoyenneté supranationales, présentant souvent un caractère normatif et prescriptif : le manque de données

empiriques (Bloemraad, Korteweg et Yurkadul, 2008 : 14). Il s'agit de faire des processus de citoyennisation au-delà de l'État une question empirique dont les réponses reposent sur l'analyse des changements institutionnels en cours au sein de la sphère supranationale : comment la construction et la consolidation progressives d'entités politiques supranationales affectent-elles les processus de citoyennisation au-delà de l'État?

A travers un cadre théorique liant régime de citoyenneté et modèle institutionnel/mode de *governing*, on répondra à cette question de recherche par une analyse contextualisée des processus de citoyennisation à la lumière de la consolidation progressive des entités politiques supranationales que sont les Nations Unies et l'Union européenne.



## CHAPITRE 2 : SUPRANATIONAL CITIZENSHIP-BUILDING AND THE UNITED NATIONS. IS THE UN ENGAGED IN A “CITIZENIZATION” PROCESS?

---

**(Published in *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 15, No. 1. Copyright © 2009 by Lynne Rienner Publishers, Inc. Used with permission of the publisher)**

The term *supranational citizenship* or *UN citizenship* is not part of the United Nations' vocabulary. The use of the concept in UN discourse is limited to a definition of citizenship bounded by state borders.<sup>13</sup> Must we therefore conclude that the UN is not « making citizenship » at all? The answer seems obviously to be yes. This response may, however, be too hasty. The history of the European Union (EU) and work on European citizenship suggest the need for empirical exploration. The aim of this article is to open the way for such an examination.

Attractive as the idea of supranational citizenship is to some, others consider it an illegitimate dilution of the citizenship concept. « World citizenship on this view does not exist in the modern world because the requisite conditions - culture, identity, institutions - do not exist » (Dower, 2000). Skeptics insist that one of the main conditions for supranational citizenship is democracy. Without supranational democracy there can be no supranational citizenship. This article rejects this essentialist perspective and adopts the position that the relationship between democracy and citizenship is less conditional than mutually constitutive (Auvachez,

---

<sup>13</sup> Seeking to promote « corporate citizenship » in the world economy, the UN Global Compact is the only exception. See, for example, George Kell and John Gerard Ruggie (1999).

2006). By addressing the issue of citizenship and the UN, it does not try to assess whether the UN is democratic or not, but sheds on the debate a different light - a « citizenship light » - that helps us to understand how the originally intergovernmental nature of the UN system has been progressively altered toward a new governing model. It indirectly contributes to the ongoing debate on global democracy and global governance (among others, Held, 1995; Archibugi, 2004; Holden, 2000).

The conception of citizenship used here is broad and dynamic. Citizenship is defined as a double relation - among citizens and between citizens and a political entity - characterized by rights, access to institutions, and belonging to a political community (Jenson and Phillips, 1996; Wiener, 1998). The analysis proceeds in three steps. First, it demonstrates that contemporary debates on supranational citizenship are too circumscribed, focusing too much on the *locus* of citizenship. The second part focuses, both empirically and theoretically, on the precedent provided by the EU and its supranational citizenship. Using the lessons of the EU's history, it develops an analytical conceptualization appropriate for the analysis of institutional change and citizenship building in the UN context. Finally, the analysis identifies the emergence of elements of a UN citizenship regime, one often neglected by mainstream theories of supranational citizenship. The analysis shows that just as the European Union was making citizenship well before 1993 when the Maastricht Treaty explicitly mentioned « European citizenship », the United Nations is beginning to engage a process of citizenization.

## **2.1 THE LOCUS OF CITIZENSHIP**

Contemporary literature on supranational citizenship is dominated by a major issue: the locus of citizenship (Auvachez, 2006). Arguing for the progressive « denationalization » of citizenship, the advocates of supranational citizenship most often place it in opposition to national citizenship<sup>14</sup>. Whether taking a legal perspective (works on international human rights regime)<sup>15</sup>, a global civil society viewpoint<sup>16</sup>, or a cosmopolitan solidarity perspective<sup>17</sup>, authors seek to demonstrate that citizenship is, or should be, more and more supranational and consequently less and less national. « Cosmopolitans seek to understand the scope for rights, participation and belonging beyond the nation-state, whereas liberal nationalists defend the national model » (Tambini, 2001 : 202). This is not a very constructive debate.

Such polarization follows from the narrow conception of citizenship used. Citizenship is defined as an exclusive link between individuals and one political authority. However, drawing on national or supranational examples, many other analysts demonstrate that citizenship can be multiple. Examining citizenship in a multinational framework (such as Canada or several European countries), scholars describe citizenship as a multiple rather than exclusive relationship (for example, Kymlicka, 1995). At the supranational level, scholars in the lineage of Hedley Bull

---

<sup>14</sup> The expression is from Linda Bosniak (2000).

<sup>15</sup> For example, Yasemin Soysal, 1994; Rainer Bauböck, 1994.

<sup>16</sup> Among others, Warren Magnusson, 1996; Michael Walzer, 1995.

<sup>17</sup> For instance, Martha Nussbaum, 1994; Andrew Linklater, 1998.

have suggested a conception of « a transnational citizenry with multiple political allegiances » (Linklater, 1998 : 181)<sup>18</sup> .

A significant number of theorists of European integration and EU citizenship have also sought to move beyond any narrow and exclusive perspective on citizenship. Rejecting the notion that the national and supranational are by essence in competition, this literature contextually identifies the institutional frameworks that organize citizenship.<sup>19</sup> Treating them as complementary, it proposes notions such as « hybridity » (Kohli, 2000) or « multiple citizenship » (Meehan, 1993). « What is certain is that the European Community now provides a framework that *coexists* with those of its Member States, through which nationals of those Member States can claim certain rights » (Meehan, 1993 : 2). Being the most developed supranational institutional setting, the EU provides a fruitful precedent for moving beyond the current polarization and grasping the issue of supranational citizenship.

## **2.2 LESSONS FROM CITIZENSHIP-BUILDING IN THE EUROPEAN UNION**

The Maastricht Treaty (1993) marked the first time « European citizenship » gained official status as such. But scholars have found signs of European

---

<sup>18</sup> For example, Andrew F. Cooper and Jean-Philippe Thérien, 2004.

<sup>19</sup> Literature on European citizenship can be divided into two camps: skeptics on the existence of meaningful European citizenship try to elaborate principles that could make it possible; those who acknowledge the existence of European citizenship seek to understand its practices. This article is aligned with the latter group.

citizenship practices from the first years of the European construction (for example, Wiener, 1998; Ferrera, 2005; Maas, 2007). These practices carried other names than citizenship and involved policies regarding, for example, education, a common passport, and free movement of persons. But they can be put together, like the pieces of a jigsaw puzzle, to reveal a process of citizenship building.

Such studies demonstrate that citizenship-building initiatives can be undertaken by a political entity even if its institutional discourse or legal framework does not explicitly use the term. Therefore, the absence of any citizenship vocabulary in the UN discourse is not a sufficient indicator that citizenship practices do not exist in the UN. Whether the UN is « making citizenship » or not remains an empirical question that needs further exploration.

Approaches developed to analyze the emergence of European citizenship also provide theoretical tools for analyzing possible citizenship building by the UN. Creation of citizenship by a supranational entity such as the European Union raised numerous debates about the scope of the concept. As early as 1997, Antje Wiener, through her reconstruction of the « interrelated stories of citizenship policy and institution-building » in the European case, proposed the idea of « citizenship practice » and advocated moving beyond the content of rights and formal criteria to take into account informal criteria (Wiener, 1998 : 23). The European experience thus reminds us that the analysis of the citizenship issue in the UN institutional framework cannot be confined to the realm of international human rights or the

establishment of an international human rights regime. Citizenship involves much more than basic human rights. This broader definition of citizenship underpins the concept of « citizenship regime » developed by Jane Jenson and Susan Phillips in the Canadian context (Jenson and Phillips, 1996) and applied by Jane Jenson to the European case (Jenson, 2007a). That analytical tool corresponds to an enlarged conception of citizenship. A citizenship regime has four dimensions: conditions for *belonging* to a political community, thereby contributing to its boundary definition; *rights and duties*, the recognition of which may also shape the boundaries of inclusion and exclusion of a political community; a *responsibility mix* that allocates citizenship-related responsibilities to different institutional sectors<sup>20</sup>; and democratic rules of the game for a political entity - that is, the mechanisms giving *access* to the institutions and legitimating modes of participation in civic life and public debates as well as types of claims making.

Beyond the issue of scope is that of process. Europeanists have stressed that citizenship is a dynamic construction, its building being an ongoing process (for example, Bellamy, Castiglione, and Shaw: 2006). Individuals become citizens through one or several processes of citizenship creation. « Questions of citizenship can only be posed in terms of process and access. We *are not* ‘citizens,’ but we can ‘become citizens’ » (Balibar, 2004: 199). This creation of citizenship can usefully

---

<sup>20</sup> This dimension was not present in the original conceptualization (1996); Jane Jenson added it later. The conception of the *responsibility mix* used here is larger than Jenson’s, moving beyond her social citizenship perspective to include other sectors such as regional and local collectivities, civil society, etc.

be understood as « citizenization »<sup>21</sup>. The citizenization process involves the progressive building of a relationship between citizens and a political entity and among citizens themselves.

Finally, studies of how EU citizenship was constructed have shed light on the mutually constitutive relationship between citizenization and institution building. They thereby complemented works in historical sociology that document the place of citizenship in the formation of the institutions of the modern state.

« Understood in a socio-historical sense the process of institution-building means making routines, practices, norms, rules and procedures which contribute to establish a distinguishable practice of citizenship » (Wiener, 1998: 9).

Both constitutive of and constituted by the process of institution-building, citizenship presents a dynamic nature. As institutions change, citizenization may occur and the citizenship regime gains a different content.

Grasping the relationship between institution building and citizenization implies analyzing change in institution-building processes. Defined as « making of routines, practices, norms, rules and procedures », this process of change entails two main ideal types: radical change and incremental change. Radical change refers to major transformations or critical junctures, such as the creation of a new

---

<sup>21</sup> The first use of this term is traced to James Tully (2000: 480). The use of the concept here is, however, different from Tully's.

institution. Incremental changes are adjustments in practices or routines within an institution.

Both types of changes may promote citizenization. In the European case, for example, radical changes, such as the election of the European Parliament by universal suffrage in 1979 or the creation of new agencies such as the European Union Agency for Fundamental Rights in 2007, explicitly structure European citizenship. But even minor adjustments, such as the opening of policymaking processes to new actors or the development of electronic tools for public consultation, also alter the content of the European citizenship regime.

### **2.3 IS THE UN ENGAGED IN A CITIZENIZATION PROCESS?**

Whether radical or incremental, measuring change in institution building and its impact on citizenization is a challenging task. I propose a series of indicators represented by three questions: *where?* *who?* *how?* The *where* question refers to the location of change, asking which institutions are altered? The *who* question identifies changes in the rules and practices of involvement in the institutions, affecting the actors involved. Finally, the *how* question aims at identifying the changing modalities of the interaction between the actors and the institutions. With these three indicators we can identify directions of change in institution-building processes before assessing whether a citizenization process is occurring.



Starting from a « citizenization » perspective, which considers the building of citizenship as an ongoing process closely linked to institution-building processes, this analysis focuses on institutional innovations, asking whether institutional changes that have affected the UN have contributed to the emergence of dimensions of a UN citizenship regime.

Citizenship is usually described as having three elements: civil, political, and social. And each element is represented, albeit not exclusively, by a particular institution: courts of justice, parliaments and public bureaucracies, and institutions of social protection and education (Marshall, 1963: 73-74; Janoski and Gran, 2002: 16).

The active contribution of courts to the construction of citizenship has long been documented. Political scientists as well as lawyers have shown how the European Court of Justice's activities have contributed to the building of EU citizenship (Shaw, 1998; Mather, 2005). Although foundational, the civil element of citizenship is virtually ignored in discussions of supranational citizenship. Except in Europeanists' works, access to justice at a supranational level and the emergence of supranational courts are neglected by mainstream considerations of citizenship beyond the state<sup>22</sup>. Yet the building of supranational criminal tribunals

---

<sup>22</sup> There are exceptions, such as Stephen Neff, 1999.

by the UN merits attention, because it might signal a radical institutional change in the direction of citizenization.

The political element of citizenship – participation in policymaking institutions – receives more attention in discussions of supranational citizenship. Several authors cite exponential growth of transnational social movements and emergence of a global civil society as evidence of a supranational citizenship in the making (among others, Falk, 1994; Magnusson, 1996; Walzer, 1995). This literature, however, tends to neglect the institutions that organize citizenship practices. Transnational social movements do not operate in a vacuum, and the political element of citizenship is expressed in formal institutions. The importance of policymaking institutions for citizenship building has been well documented for the EU case (for example, Magnette, 2003), but is neglected in the literature on supranational citizenship. From the perspective adopted here, UN policymaking processes and their evolution merit exploration.

## **2.4 THE BUILDING OF SUPRANATIONAL CRIMINAL COURTS: INDICATORS OF CHANGE**

### ***2.4.1 Where is international criminal law enforced?***

The idea of individual criminal responsibility is not new within the United Nations. Since the Nuremberg and Tokyo trials, there were efforts, particularly within the UN's International Law Commission, to draft a comprehensive international criminal code based on the conventions, resolutions, and other

documents that compose international humanitarian law. Actual courts to enforce criminal international law have come into existence only recently, however.

The absence of international courts meant that enforcement of international criminal law (covering the crime of genocide, war crimes, crimes against humanity, and the crime of aggression) remained the sole responsibility of states, in the name of their universal jurisdiction:

« Universal jurisdiction is the principle that certain crimes are so heinous, and so universally recognized and abhorred, that a state is entitled or even obliged to undertake legal proceedings without regard to where the crime was committed or the nationality of the perpetrator or the victims » (Macedo, 2006: 4).

It is in the name of this universal jurisdiction, and following from most states' failure to give their courts jurisdiction over international criminal law, that the UN Security Council established two ad hoc war crimes tribunals: the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY, 1993) and the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR, 1994). For the first time since postwar trials, actual international – and not national – tribunals were established for the prosecution of individuals.

The jurisdiction of the two tribunals is circumscribed both *ratione loci* (geographically) and *ratione temporis* (temporally). The jurisdiction of the ICTY is restricted to crimes « committed on the territory of the former Yugoslavia since 1991 » (Article 1). The ICTR « shall have the power to prosecute persons

responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for such violations committed in the territory of neighbouring States between 1 January 1994 and 31 December 1994 » (Article 1). Being ad hoc, the two international criminal tribunals are, by definition, temporary. They constitute, however, important first steps in institution building. With their creation, responsibility for arraigning individuals does not rely solely on states; subsidiary institutions of the United Nations can act.

Shortly after setting up these two ad hoc tribunals, the International Law Commission successfully completed its work on a draft statute for an international criminal court. This text was the basis of the work of the Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court and later the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court. Both worked toward preparation of a consolidated draft text. The consolidated text of the UN Preparatory Committee was discussed at the UN Diplomatic Conference of Plenipotentiaries held in Rome in 1998, leading to the adoption of the Rome Statute (17 July 1998) and creating the first International Criminal Court (ICC)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Although it has strong relations with the UN, the ICC is not formally a UN organ but an independent treaty-based international organization. However, the institution-building process that led to its creation was situated within the UN. The analysis is thus based on the provisions of the ICC Statute deriving from the UN works (which represents most of the provisions), and notably on the Draft Statute proposed by the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court created by the UN General Assembly (UN Doc. A/CONF.183/2/Add.1, 14 April 1998).

This statute and the new court, based on the work of the General Assembly (especially its International Law and then its Preparatory committees), mark another step in the institution-building process; they have led to the creation of a permanent and universal international criminal court.

#### ***2.4.2 Who can be prosecuted?***

The state has long been an opaque screen between the individual and the international legal order. Individual responsibility – of national leaders, for example – was long assimilated to state responsibility. But as new institutions of supranational criminal jurisdiction are built, there is a progressive dissociation of the personality of the state and individuals, who acquire a judicial personality separate from that of their state of nationality.<sup>24</sup>

Although the international criminal law developed in the UN institutional context formally applied to any citizen of a UN member state, the absence of effective exercise of their universal jurisdiction by states and the limited jurisdiction of ad hoc criminal tribunals meant that international criminal justice did not concern nationals of all countries, even formally. The provisions contained in the draft statute of the Preparatory Committee and adopted by the UN diplomatic conference at Rome mark a move toward more universal criminal justice. Pursuant

---

<sup>24</sup> Such an evolution should not be misinterpreted, as it often is. It does not follow from the emergence of an international individual criminal responsibility that the legal existence of the individual on the supranational scene is completely disconnected from the state and that the link of nationality is no longer relevant. As I argue here, the question must be raised in terms of complementarity or intersection.

to Article 12 of the ICC Statute (Article 7, option 2 of the UN Draft Statute), when a situation is referred to the prosecutor by a state party or an investigation is initiated by the prosecutor, two preconditions determine whether the Court has jurisdiction. The Court can prosecute if the state of the accused is party to the statute. But the Court also has jurisdiction over citizens of states not party to the statute if the state on whose territory the crime is alleged to have been committed is party to the statute or has accepted the jurisdiction of the Court. Critics of the Court often point to these preconditions to justify their scepticism about its efficiency. They assume that these preconditions will allow nationals of some countries (for example, Americans, because the United States refuses to adopt the ICC Statute) to escape the jurisdiction of the Court. It is, however, rarely noted that the preconditions are alternative, not cumulative. Anyone, regardless of nationality, is thus potentially prosecutable. This extension in the direction of universality is reinforced by the fact that the preconditions for the exercise of the Court's jurisdiction do not apply when situations are referred to the prosecutor by the UN Security Council. In these circumstances, any person can formally be arraigned, without regard to nationality.

#### ***2.4.3 How can prosecutions be engaged?***

The prosecution of international crimes has traditionally been a state monopoly, and only states could initiate investigations against individuals. The two ad hoc international criminal tribunals diverged from that principle, creating a prosecutor with investigatory powers. The creation of this new actor in the

institutional system of supranational criminal justice marks the appearance of a novel mechanism to initiate investigations against individuals. The power of this new actor is, of course, circumscribed by the tribunals' mandates. The prosecutors can initiate investigations only within the framework of the situations referred to them by Security Council resolutions.

The power of the prosecutor was maintained in the UN's preparations for the creation of the ICC and in the final Rome Statute. An investigation under ICC jurisdiction can be triggered in three ways: by referral from states, by reference to the prosecutor by the UN Security Council, or by a *proprio motu* decision of the prosecutor. Several scholars describe this last option of independent prosecutorial initiation of an investigation, albeit carefully circumscribed by the requirement to obtain an authorization of the Pre-Trial Chamber to conduct further investigation, as one of the most significant achievements of the ICC Statute. The prosecutor's option to initiate an investigation on the basis of information, termed «communications», received from various sources (such as UN bodies, nongovernmental organizations, or individual persons) confirms that states' monopoly over supranational criminal justice has ended.

Having described the emergence of supranational criminal jurisdictions and identified directions of change in this institution-building process, I explore in the next section the link between institution building and citizenization. I review the process of building supranational criminal courts from a citizenization perspective

to demonstrate the emergence of elements of a citizenship regime in the UN institutional framework.

## **2.5 THE BUILDING OF SUPRANATIONAL CRIMINAL COURTS READ FROM A CITIZENIZATION PERSPECTIVE**

### ***2.5.1 Rights and duties***

Thus far, most analyses of supranational citizenship have focused on the issue of rights, identifying the establishment of an international human rights regime as evidence of the emergence of supranational citizenship (Soysal, 1994; Bauböck, 1994). My analysis of the building of supranational courts goes further. It documents not only the appearance of new supranational rights but also, perhaps more importantly, the recognition of supranational duties and responsibilities.

Founding the argument of the appearance of supranational citizenship on the development of international rights regimes alone is inadequate. Literature on citizenship emphasizes a couplet of rights and duties (Janowitz, 1980: 1). Even if T. H. Marshall devoted more space to rights in his analysis, he clearly noted, « If citizenship is invoked in the defence of rights, the corresponding duties of citizenship cannot be ignored » (Marshall, 1964: 123). From a citizenship perspective, rights do not exist in isolation from duties. Indeed, « a claim imposes a corresponding duty on others to help respect and protect the right » (Janoski and Gran, 2002: 16). Like rights, duties and the corresponding notion of responsibility imply a dual relation—one among individuals and the other between the individual



and a political authority. Having rights confers a certain responsibility for the other, while responsibilities are enforced by political authority, usually through the judicial system.

The UN's participation in the design of an international criminal law system and the construction of supranational criminal courts designed to prosecute individuals involves an important element of supranational citizenship largely ignored by political scientists: reinforced individual *responsibility*. The ICC is a permanent supranational institution designed to hold citizens accountable for their acts, allowing them to be prosecuted for crimes of genocide, war crimes, or crimes against humanity. Rights conferred on individuals by the international human rights regime are balanced by an emerging responsibility, defined in international criminal law and enforced in the institutions of international criminal justice.

Furthermore, recognition of this individual responsibility alters supranational rights themselves, expanding to include classic citizenship rights to support or facilitate access to justice (Janoski and Gran, 2002: 29; Marshall, 1963: 74). As these institutions were built, they included civil rights of a procedural nature. The ICTY and the ICTR statutes, as well as the ICC Statute (based on the UN Draft Statute), contain provisions about the rights of victims and accused: the courts shall take appropriate measures to protect the safety, physical and psychological well-being, dignity, and privacy of victims and witnesses. The ICC Statute, following the propositions of the UN Preparatory Committee, goes even

further concerning the rights of the victims. For the first time in the history of international criminal justice, victims have rights to participate in proceedings and seek reparations. Indeed, the Court shall permit the views and concerns of the victims to be presented during the proceedings, where the personal interests of the victims are affected (Article 68 of the ICC Statute and of the UN Draft Statute). Moreover, « victims can request reparations for harm they have suffered as the result of a crime within the Court's jurisdiction. The Court may also decide to deal with reparations on its own initiative, even where victims have not submitted applications » (Article 75 of the ICC Statute and Article 73 of the Draft Statute) (International Criminal Court, 2005: 2).

Procedural rights of the accused are also defined. The ICTY, ICTR, and ICC statutes all present a detailed list of the rights that any accused person shall enjoy. These include the presumption of innocence, the right to a fair hearing conducted impartially, adequate time and facilities for the preparation of a defense, and legal assistance even if the accused lacks sufficient financial means.

### **2.5.2 Access**

With the emergence of supranational criminal jurisdictions, citizens have gained some access to supranational justice. This access relies on several mechanisms. Not only can individual citizens testify before the courts if called as witnesses, just as in other supranational courts such as the International Court of Justice, but as mentioned before concerning the ICC, victims can now present their

views and concerns before the Court at all stages of the proceedings and request financial reparations.

Most importantly, the emergence of a new actor in supranational justice in the figure of the prosecutor gives individuals a new mode of access to judicial institutions. Pursuant to the provision concerning the prosecutor in the ICTY, ICTR, and ICC statutes, individuals or organizations may submit information to the prosecutor. The prosecutor assesses the communications received and decides whether there is sufficient basis to proceed. In the case of the ICTY and ICTR, this contribution is circumscribed. Citizens can submit information concerning only the situations defined by the UN Security Council's resolutions. Such a limitation does not exist in the ICC framework, thereby significantly broadening access to the prosecutor's office. Through nongovernmental organizations (NGOs) or by themselves, individuals can send communications to the prosecutor asking that proceedings be initiated. They can thereby not only participate in the proceedings but also contribute to triggering an investigation.

### **2.5.3 *Belonging***<sup>25</sup>

Citizenship entails inclusion but also practices of exclusion, which set the borders and boundaries of citizenship (Jenson, 2006). Detractors of the emergence

---

<sup>25</sup> This article proposes an analytical framework using an institutionalist perspective, to assess whether the UN is making citizenship. The subjective aspect of the citizenization process, from the perspective of citizens themselves, is thus not addressed here. Doing so would demand a different study, one with a more sociological focus.

of a supranational citizenship often rely on this characteristic to demonstrate that citizenship cannot be conceived in isolation from the state, *and* therefore, beyond the state. The UN's push to build supranational criminal jurisdictions illustrates the contrary: despite the overall inclusive logic of the UN, boundaries, as dynamic and contested constructions, can also emerge in practice in the construction of citizenship beyond the state.

While building supranational criminal courts, the UN has institutionalized the rights and duties formally defined in international criminal law and has given citizens enlarged access to supranational institutions. This process thus contributes to structuring a relationship among individuals and between supranational institutions and individuals. The building of such a relationship is reinforced by the principle of the absence of any immunity, which is strongly affirmed throughout the institution-building process. Pursuant to the ICTY and ICTR statutes, « the official position of any accused person, whether as Head of State or Government or as a responsible Government official, shall not relieve such person of criminal responsibility nor mitigate punishment ». This principle is clearly reaffirmed in Article 27 of the ICC Statute (Article. 24 of the UN Draft Statute): « This Statute shall apply equally to all persons without any distinction based on official capacity ». These dispositions imply the obsolescence of the immunities traditionally associated with the highest functions of the state in the international legal system. Whether officials, civil servants, or individuals, the authors of a crime of genocide, war crimes, or crimes against humanity can be tried.

The building of supranational criminal jurisdictions, and particularly the ICC, thus relies on a logic of inclusion: no one can formally be excluded from the ICC jurisdiction by virtue of his or her function. As mentioned earlier, the provisions contained in the UN Draft Statute and retained in the ICC Statute make everyone potentially prosecutable. No « national immunity » exists in the absolute. Nevertheless, it does not follow that in practice all nationals are equal before the ICC. If no one enjoys absolute immunity by virtue of nationality, nationality still contributes to setting boundaries of exclusion. Individuals whose state is a party to the statute or has accepted the ICC's jurisdiction have a higher probability of prosecution than nationals of a nonsignatory state. Their international criminal responsibility applies worldwide. However, the liability to prosecution of nationals of a state not party to the statute is contingent; it depends on the territory in which the alleged crime is committed. In practice, then, boundaries of exclusion do exist; they appear in the interconnection of national and supranational spheres.

#### **2.5.4 *Responsibility mix***

The *responsibility mix* dimension of the citizenship regime has two axes (Auvachez, 2007). One is horizontal, positioning the different actors involved in citizenship practice – notably, political authorities such as states, supranational or subnational entities, NGOs, and market actors. The other is a vertical axis, linking the various levels of government. Attention to the vertical axis allows us to move beyond the issue of the *locus* that dominates most of the contemporary debates in the literature on supranational citizenship. Analysis of the *belonging* dimension has

demonstrated that the national and supranational spheres do not necessarily exist in opposition but may overlap. This intersection can also be seen in the interconnections of national and supranational institutional responsibilities in this emerging citizenship regime. The building of supranational criminal courts provides an interesting case for examining this complex interconnection.

The first institutional responsibility to consider is the responsibility to prosecute. Contrary to the ad hoc international criminal tribunals for Yugoslavia and Rwanda, whose jurisdiction was primary over national courts, the ICC is complementary to national criminal justice systems for the prosecution of the crimes defined in international criminal law (Preamble and Article 1 of the UN Draft Statute and Rome Statute). The Court exercises its jurisdiction when a state is not willing or able to proceed with an effective prosecution. Such a provision could easily be interpreted through a prism opposing the national and supranational spheres to conclude that national justice is supreme and therefore citizenship remains exclusively national. There is, however, another perspective:

« The complementary role of the ICC is intended to actively facilitate a climate that serves to encourage and expand the prosecution of international crimes in domestic courts whilst simultaneously strengthening national jurisdictions. . . . The ICC has the power to determine the competency of the national investigations and court proceedings and where appropriate bring a decision in order to achieve its goal of eliminating impunity for international criminals » (Mirceva, 2004: 3).

The procedures concerning the arrest or surrender of suspects also reflect the overlapping of supranational and national responsibilities:

« The Court may transmit a request for the arrest and surrender of a person . . . to any State on the territory of which that person may be found and shall request the cooperation of that State in the arrest and surrender of such a person. States Parties shall . . . comply with requests for arrest and surrender » (Article 89 of the ICC Statute and Article 87 of the Draft Statute).

In light of this provision, states become executors of the Court's decisions. Supranational and national responsibilities are thus intersecting rather than conflicting in this emerging citizenship regime.

This first case confirms several points. First, the design of the ad hoc tribunals and the ICC that emerged from the UN were innovative, as the indicators of change reveal. Second, in their design these institutions, particularly the ICC, can be read as steps in a citizenization process, albeit one still under way. We will now look for the same in the second case study, that involving patterns of participation in UN policymaking.

## **2.6 THE OPENING OF UN POLICY-MAKING PROCESSES: INDICATORS OF CHANGE**

From Article 71 of the UN Charter to the 1968 and 1996 resolutions of the UN Economic and Social Council (ECOSOC) and the 2004 Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations named « Cardoso Report » (United Nations General Assembly, 2004a), UN policy processes have

been marked by significant transformations: « The UN's relations with civil society have evolved to engage increasing numbers of NGOs through an increasing number of procedures and over an expanding range of issues » (Willetts, 2006: 320).

### ***2.6.1 Who can participate in UN policy-making processes?***

The United Nations organization was created as an international organization. This intergovernmental nature makes states the first actors in its institutions and confers on their diplomatic representatives a predominant position in UN policy processes. This « by-nature » intergovernmentalism has, however, been challenged by the emergence of nonstate actors in the UN system, including the private sector, parliamentarians, and NGOs.<sup>26</sup> The UN system seems now best characterized as an overlay of intergovernmentalism and « transnationalism » (Cronin, 2002: 53).

Even if involvement of NGOs can be traced back to the creation of the UN, it has been marked by a substantial evolution in recent decades, one that is both quantitative and qualitative. In quantitative terms, the number of NGOs with a consultative status has exponentially grown from 41 in 1948, to 377 in 1968, to 1,350 in 1998, to 2,350 in 2003, and to more than 2,700 in 2008<sup>27</sup>. A large number

---

<sup>26</sup> As they are not diplomats representing their state of nationality, but rather representatives of citizens, parliamentarians can be considered nonstate actors in the UN system. The analysis will not deal with the growing participation of the private sector in the UN system.

<sup>27</sup> Those data are from Chadwick Alger, (2002: 95); Tony Hill, (2004: 2; and the ECOSOC website, [www.un.org/esa/coordination/ngo/](http://www.un.org/esa/coordination/ngo/).



of applications for consultative status are today waiting for review by the ECOSOC Committee on NGOs.

In qualitative terms, the nature of the NGOs involved in the UN system has also changed. If the first NGOs with consultative status were mostly international, those now involved are international, regional, and national organizations. When ECOSOC Resolution 1996/31 replaced Resolution 1968/1296, the legal framework for UN-NGO relations opened the way to greater diversity in terms of constituency and internal organization (Gordenker and Weiss, 1995: 552).

The growing participation of NGOs in the UN system has been accompanied by the growing presence of another kind of actor. The involvement of members of parliament is quite neglected in the academic literature. If the presence of parliamentarians in the UN policy processes is not comparable in quantitative terms to the participation of NGOs, this development has to be considered when analyzing the transformation of UN policy processes. Approximately 150 parliamentary speakers and 410 parliamentarians from 141 countries participated in the first UN Conference of Presiding Officers of National Parliaments in 2000. The second conference (2005) brought 150 parliamentarians to New York to reflect on improvements to the parliamentary dimension of the UN. Their presence in such events, as well as strengthened cooperation between the UN and the Interparliamentary Union, testifies to the UN's growing tendency to include parliamentarians in policy processes. The proposals of the Cardoso Report (United

Nations General Assembly, 2004a: proposals 15 and 16) as well as the secretary-general's and NGOs' reactions to it suggest a consensus today in favor of strengthening the role of parliamentarians.

If there has been enhanced involvement of actors such as NGOs and members of parliament in the UN system, the issue still provokes debate, and important controversies remain. For example, acquisition of consultative status by NGOs hostile toward the UN and their disruptive behavior in some meetings have led to calls for clear rules concerning the commitments and responsibilities of NGOs (especially) and other actors (for example, Global Policy Forum: 2003). The underrepresentation of NGOs from developing countries is another key concern expressed in UN and NGO reports. There is a broad consensus on the need to increase the participation of NGOs from the global South. The Cardoso Report made several recommendations, including proposals to enlist donor support for enhancing the capacity of the UN to work with local actors and to establish a fund to build Southern civil society capacity to participate (United Nations General Assembly, 2004a: proposal 26). These suggestions, retained by the secretary-general in his response to the Cardoso Report (United Nations General Assembly, 2004b: 6), have not yet been translated into action, and ways to enhance NGO involvement from the global South are still under discussion in the General Assembly.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> See the report of Ambassadors Johan Lovald and Rezlan Jenie to the president of the 60<sup>th</sup> General Assembly, on the relations between the GA and civil society, 5 July 2006.

### **2.6.2 *Where do non-state actors participate?***

Involvement of nonstate actors, particularly NGOs, has been accompanied by an expansion of the institutional arenas of their participation:

« When the United Nations Charter was approved, it was presumed that NGOs would have access to the Economic and Social Council (ECOSOC) and the specialised agencies, but not to the other parts of the UN system. Since 1945, the UN has become a much more complex organisation than was originally envisaged and NGOs have obtained at least some access to all UN bodies » (Willetts, 1996: 277).

Article 71 of the UN Charter and the subsequent ECOSOC resolutions 1296 (1968) and 1996/31 allow ECOSOC to entertain consultative relationships with NGOs. In contrast, the other UN main bodies, notably the General Assembly and the Security Council, have no formal or legal framework for NGO participation. In practice, however, both of these institutional arenas have opened to NGOs through informal dialogue (Martens, 2006; Willetts, 2000). Furthermore, NGOs have been increasingly involved in UN conferences:

« Access to decision-making has changed from a limited role in the main plenary bodies to significant influence in the committees, to NGO representatives quite often taking part in the small working groups where the more difficult questions are thrashed out » (Willetts, 2000: 193-194).

Across the UN system, NGO involvement is thus broadening, but debates remain. Several NGOs have recently denounced the limited NGO involvement in the 2005 World Summit, claiming for an even more systematic participation in UN events. Furthermore, many NGOs argue that informal relations with the General

Assembly (GA) and the Security Council are insufficient. Extension of the ECOSOC consultative arrangements to the GA has been debated since the mid-1990s. The Cardoso Report proposed to formally open the GA to NGO participation, a proposal especially emphasized in the secretary-general's response (UN General Assembly, 2004a: proposal 6; UN General Assembly, 2004b: 7). Debates on this issue are still in process in the GA. The 2006 initiative of the president of the sixtieth GA on the relations with civil society has been followed up by the new president, Haya Rashed Al Khalifa, through forums with NGOs.

### ***2.6.3 How can non-state actors participate?***

Several authors have demonstrated that NGO involvement in the UN, despite its limits, is a « two-way interaction » rather than a top-down channel in which the NGO community would be simply a channel to disseminate UN policies and information (Donini, 1995: 422). This two-way interaction entails both formal and informal relationships.

The formal relationship draws on Article 71 of the UN Charter and ECOSOC Resolution 1996/31, and the consultative status granted by ECOSOC is the traditional mode of involvement. The ECOSOC Committee on NGOs reviews applications before granting status. Alongside, recent years have in practice seen more informal participation, as the title of Peter Willetts's article « From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN » attests. For instance, NGOs have informally but actively

participated in hearings of GA special committees or in special sessions of the General Assembly. The Security Council has increasingly widened its practices of listening to NGOs in crisis situations in the last two decades, and through the so-called Arria Formula, members of the Security Council can organize individual consultations with NGOs (Paul, 2003).

Two main channels also organize the participation of parliamentarians in the UN policy processes. There is institutionalized cooperation with the Interparliamentary Union, which was formally granted permanent observer status by General Assembly Resolution A/RES/57/32 (2002), in the form of annual parliamentary hearings, statements to the GA and its subsidiary organs, reports, and the like. There are also more irregularly scheduled events such as the World Conference of Speakers of Parliaments (2000, 2005).

Although in practice the informal mode of cooperation has increased most rapidly in recent years, formalization of the relations between the UN and nonstate actors and the definition of clear rules, strongly advocated by the NGO community, are currently on the agenda. The Cardoso Report suggested the creation of an Elected Representatives Liaison Unit to strengthen formally parliamentarians' involvement, a proposal emphasized by the secretary-general and welcomed by the NGO community (UN General Assembly, 2004a: proposal 16). The modalities of NGO relations with the UN are also under reconsideration, with two major issues at stake: the precarious status of the Non-Governmental Liaison Service, considered a

valuable resource for NGOs, and the depolitization of the accreditation process, to give accreditations a more technical and less intergovernmental character.

## **2.7 THE OPENING OF UN POLICY-MAKING PROCESSES READ FROM A CITIZENIZATION PERSPECTIVE**

### ***2.7.1 Rights and duties***

The transformation of UN policymaking processes, particularly in the two last decades, reveals the emergence of political rights in parallel with the civil rights created by the building of supranational criminal courts. NGO participation in the UN system is, in the academic literature as well as in the discourse of NGOs and UN institutionals, explicitly formulated as « participation rights ». Although the « Principles Governing the Nature of Consultative Arrangements » of ECOSOC Resolution 1996/31 draw a clear distinction between the arrangements for consultation accorded to NGOs and the participation rights conferred on states and UN specialized agencies, this distinction has been blurred in institutional discourse. Growing NGO involvement in UN policy processes has been described as « consolidation of extensive participation rights » (Willetts, 2000: 208). Secretary-General Kofi Annan explicitly mentioned the notion of « rights » when referring to NGO participation.<sup>29</sup> Although speakers in the General Assembly recommend caution regarding the strengthening of civil society participation, the concept of

---

<sup>29</sup> See, for example, the two 1998 and 1999 reports of the secretary-general on UN-NGO relations (UN Doc. A/53/170, 10 July 1998; and UN. Doc. A/54/329, 8 September 1999); and the secretary-general's report in response to the Cardoso Report (UN General Assembly, 2004b: 9). The Cardoso Report itself uses a rights vocabulary (UN General Assembly, 2004a: 58).

rights is also used during the intergovernmental debates.<sup>30</sup> Participation rights have thus been progressively, although informally, granted to nonstate actors in the UN system. Although not explicitly formulated as citizenship rights, they confer on individuals the right to be involved via NGOs in the UN policy processes (see *infra*).

Even as NGO participation has been formulated as a right, it takes on citizenship coloration as arguments that rights also bring responsibilities have emerged. The idea of « an exchange of rights and responsibilities », entailing the creation of « a clear set of commitments and responsibilities that can manage [NGO] relations with the UN » (Global Policy Forum, 2003: 3) has been advocated more and more forcefully by the NGO community in recent years. The Cardoso Report explicitly made the link, one also identified later by the secretary-general: « The rights so entailed must be associated with broadened responsibilities, and this puts an obligation on both the United Nations and its civil society organization partners to ensure high standards » (UN General Assembly, 2004a: proposal 21). The link between rights and responsibility observed in our case study of the supranational criminal courts is thus also, and increasingly, emphasized in the discussions about participation in policymaking processes.

---

<sup>30</sup> See, for example, the discussions about the Cardoso Report: UN press releases GA/10268, GA/10270.

### 2.7.2 Access

The transformations of the UN policy processes just described, and in particular their growing opening to nonstate actors such as NGOs and parliamentarians, also provide new channels of access to UN institutions. As Scott Turner says, « the contemporary proliferation of NGOs and social movements represents a new type of opportunity for the exercise of citizenship, for the potential scope of citizen action is now global » (Turner, 1998: 39). Indeed, the involvement in practice of both types of nonstate actors displays a citizenship perspective present in the UN discourse. According to the secretary-general, parliamentarians' engagement with the UN processes is valuable for bringing *citizens* in close contact with the organization and for ensuring that their concerns are heard (UN Secretary-General, 2005). In the context of the UN reform, the title of the Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations explicitly recalls the introductory words of the UN Charter, « We the peoples ». Indeed, for the members of the panel, « global civil society now wields real power *in the name of citizens* » (UN General Assembly, 2004a: 26). Nonstate actors' involvement in the UN policy processes is supposed to enhance the efficacy of the organization, but also « build closer connections with citizens » (UN General Assembly, 2004a: 11).

Two modes of citizen access are promoted in the UN practice: participation, through NGO involvement, and representation, through parliamentarians' involvement. The overlay of those two models is increasingly explicit in UN discourses. On the one hand, the members of the Cardoso panel acknowledge that



« representative democracy, in which citizens periodically elect their representatives across the full spectrum of political issues, is now supplemented by participatory democracy, in which anyone can enter the debates that most interest them, through advocacy, protest and in other ways” (UN General Assembly, 2004a: 25). On this basis, the panel affirms the need to emphasize participatory democracy by expanding the role of civil society. On the other hand, the panel implicitly recognizes the importance of representative democracy when recommending that « member States should make way for an enhanced role for parliamentarians in global governance » and « should instruct the Secretariat to work with national parliaments and the Inter-Parliamentary Union, as appropriate, to convene one or more experimental global public policy committees to discuss emerging priorities on the global agenda » (UN General Assembly, 2004a: proposal 15). This overlap is also present in the secretary-general’s discourse<sup>31</sup>.

As in national systems and the European Union, two modes of access are fostered in the UN. They are participation through NGOs and representation by parliamentarians. Reflecting a « governance model » of citizenship (Auvachez, 2007), participation via civil society organizations certainly raises several issues in terms of accountability or equality in access to institutions. The latter in particular is addressed in the next section.

---

<sup>31</sup> See, for example, its response to the Cardoso Report (UN General Assembly, 2004b).

### 2.7.3 *Belonging*

As a universal organization, the UN has been guided by a logic of inclusion. Nonetheless, the terms of this inclusive logic and the definition of belonging in the UN political discourse have been changing in recent years. Belonging has been increasingly formulated not only in geographical but also in temporal terms. Expressions such as « our common future » or « future generations » increasingly punctuate UN discourse. The secretary-general's reform documents attest to this trend: « It is more than ever necessary for the United Nations to live up to the promise of its Charter—and, above all, to the demands and hopes of present and future generations » (UN General Assembly, 2006: 42)<sup>32</sup>.

Just as in the case of the creation of supranational criminal jurisdiction, inclusion and exclusion are being redefined in the case of policymaking processes. Despite the geographically and temporally universal definition of belonging, dynamics of exclusion do emerge in UN policy processes. The participation model is characterized by unequal access to institutions, depending on citizens' social, educational, and geographical background. The Cardoso Report pointed out this distortion: « Speakers are largely male, Northern and Anglo-Saxon. And the voices of vulnerable groups are underrepresented » (UN General Assembly, 2004a: 59). North-South imbalances in NGO involvement notably create visible boundaries of exclusion between Northern and Southern citizens relative to their access to UN

---

<sup>32</sup> See also the 2005 report of the Secretary-General, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* (UN General Assembly, 2005: 4).

institutions. Aiming at « *levelling* the playing field between Northern and Southern civil society » (UN General Assembly, 2004a: 11, emphasis added), the Cardoso group proposed measures for affirmative action. Through the creation of a fund supporting civil society capacity in the global South, it targeted the participatory capacity of disadvantaged Southern citizens to enable them to participate more actively in UN policy processes.

Therefore, through the building of supranational criminal jurisdictions by the UN as well as the transformation of the UN policy processes, logics of inclusion and boundaries of exclusion appear in the relationship among citizens and between citizens and the UN community. As in national contexts, issues of equality and affirmative action are increasingly at stake in the UN.

#### **2.7.4 *Responsibility mix***

The opening of UN policymaking processes affects both the horizontal and the vertical dimension of the *responsibility mix*. First, the growing involvement of new nonstate actors such as NGOs and parliamentarians, but also corporate actors, is contributing to the transformation of the responsibility mix inherent in supranational citizenship along the horizontal axis. The definition and implementation of citizenship-related policies are no longer exclusively the responsibility of the state; state responsibility coexists with third-sector responsibilities in citizenship practice. NGOs, for instance, are more and more

involved not only in the formulation but also in the implementation of human rights or humanitarian policies (Scholte, 2004: 219).

In addition, involvement of national NGOs and parliamentarians in UN policymaking also casts a new light on the vertical responsibility mix. The participation in the UN of nationally rooted actors demonstrates the obsolescence of the *locus* issue. The involvement in this supranational framework of actors, whether NGOs or parliamentarians, originally connected with citizens at the national level, supports the multiple perspective on citizenship evoked earlier. It thereby reinforces the argument for the case of supranational criminal courts: the responsibility mix of the supranational citizenship regime emerging under the UN impulse relies on a logic where supranational and national responsibilities may overlap or intersect rather than necessarily conflict.

## **2.8 CONCLUSION**

The European experience provides a fruitful precedent to analyze the UN system through the prism of citizenship. First, the history of European citizenship reveals that the absence of any citizenship vocabulary in the UN discourse is not a sufficient indicator that citizenship practices do not exist in the UN. The issue needs to be considered as an empirical matter. Then, the academic literature about European citizenship offers theoretical lessons to grasp the issue of citizenship building within the UN institutional framework. It notably recalls the close

relationship that links citizenization and institution building as interrelated dynamic processes.

The reconstruction of the stories of two institution-building processes within the UN framework has shown that in both the creation of supranational criminal courts and the opening of UN policy processes to new actors, a new kind of relationship has been emerging between citizens and supranational institutions, and among citizens themselves. Changes in these institution-building processes can be read as steps of a citizenization process in the United Nations. Using the analytic grid provided by the concept of citizenship regime, we can observe a new balance between rights and responsibilities, different modes of access to institutions, alterations in the definition of a belonging, and the construction of a responsibility mix marked by an interconnection between the national and supranational institutional frameworks rather than competition between them.

This process is dynamic. Debates about the ways to build these two sets of institutions are ongoing in the UN today, and their outcomes will shape any citizenization process in the near future. The numerous controversies waiting to be solved demonstrate that citizenization is not linear; it is a long process that needs to be « read » from partial signs. This confirms that arguments about supranational citizenship have to rely on empirical analysis rather than on ahistorical and reified principles.

**CHAPITRE 3 : PENSER LA CITOYENNETÉ EUROPÉENNE. DU LIVRE  
BLANC SUR LA GOUVERNANCE AU PROJET DE TRAITÉ  
CONSTITUTIONNEL**

---

**(Publié dans *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, Volume 40, Issue 02, Jun 2007, pp 343-365. Copyright © 2007 Cambridge University Press. Reprinted with permission).**

Tant dans les discours politiques que dans la littérature universitaire sur la construction européenne, la dernière décennie du vingtième siècle a été celle de la citoyenneté. Introduite pour la première fois dans le Traité de Maastricht (1992), réaffirmée en tant que complément à la citoyenneté nationale par le Traité d'Amsterdam (1997) et approfondie par la Charte des droits fondamentaux signée à Nice en décembre 2000, la citoyenneté de l'Union semble s'être progressivement imposée comme l'une des problématiques centrales de l'intégration européenne. « La création d'une Europe des citoyens est à la mode. Avec la mise en œuvre d'une Union politique et d'une Europe sociale, elle constitue l'un des thèmes centraux de tout discours d'inspiration positive et d'allure engageante sur le présent et l'avenir de la construction européenne » (Bourlanges, 2000 : 13). La problématique du déficit démocratique et de la légitimité de l'Union européenne a ainsi vu les théories se multiplier dans les années 1990 pour évaluer le potentiel politique et prescrire les possibilités opérationnelles d'une citoyenneté européenne.

En dépit des enjeux multiples soulevés et des pistes prometteuses alors lancées, cette prolifération des théories s'est brusquement arrêtée en 2001 (Jenson,

2007b). Depuis les ouvrages collectifs de Richard Bellamy et Alex Warleigh (2001), Klaus Eder et Bernhard Giesen (2001), et la collection d'essais dirigée par Christian Joerges, Yves Mény et J.H.H Weiler (2001), la citoyenneté de l'Union n'a fait, sauf quelques rares exceptions<sup>33</sup>, l'objet d'aucun ouvrage majeur. Ce « silence » chez les européenistes doit-il laisser conclure à une absence de développements en matière de citoyenneté européenne ces dernières années?

Le présent article a pour objectif de démontrer que la citoyenneté européenne doit être examinée à la lumière des développements politiques dont l'Union a fait l'objet ces dernières années, et notamment des différentes étapes du processus de réforme institutionnelle dans lequel l'UE est engagée depuis la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2000. À cette fin, il présente une comparaison du Livre Blanc sur la gouvernance européenne publié par la Commission en 2001 et du projet de Traité constitutionnel signé à Rome en octobre 2004 ; celle-ci permet de mettre en évidence une certaine tension dans le discours institutionnel contemporain sur la citoyenneté européenne. L'article propose tout d'abord une grille d'analyse pour penser la citoyenneté telle qu'elle est aujourd'hui conçue au niveau européen : un prisme d'analyse fondé sur la distinction entre « citoyenneté de gouvernement » et « citoyenneté de gouvernance » offre un cadre pertinent pour caractériser la relation entre le citoyen et les institutions européennes

---

<sup>33</sup> On pense ici notamment à l'ouvrage de Maurizio Ferrera, *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Solidarity* (Institut Universitaire Européen de Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2005) ou encore à l'article proposé par Paul Maignette en 2003, dont il sera question ultérieurement.

aujourd'hui promue par l'Union. Après l'exposition de l'approche et l'élaboration de la grille d'analyse utilisée, il sera démontré que le Livre Blanc sur la gouvernance européenne pose explicitement les bases d'un régime de citoyenneté de gouvernance, en partie repris dans le projet de Traité constitutionnel ; celui-ci promeut un modèle hybride superposant deux types de régimes de citoyenneté : un régime qui renvoie à celui de la gouvernance défendu dans le Livre Blanc et un régime qui procède plutôt de la conception classique de la citoyenneté telle qu'elle s'exprime dans le cadre d'un modèle de gouvernement.

### **3.1 PENSER LA CITOYENNETE EUROPEENNE**

Le développement de la citoyenneté européenne au cours de la décennie quatre-vingt-dix doit être lu à la lumière de la problématique de la légitimité politique et du déficit démocratique de l'Union. Dans un contexte d'intégration économique de plus en plus avancée, l'introduction de la citoyenneté européenne dans le traité de Maastricht et son développement subséquent renvoient à un objectif normatif clair : combler le déficit de légitimité de plus en plus évident dont souffrent les institutions européennes (Lehning, 2001 : 240; Føllesdal, 2001 : 314; Bellamy et Warleigh, 2001 : 3). Antje Wiener plaide alors en faveur d'une nouvelle conception de la citoyenneté européenne, une définition élargie renvoyant non seulement dans la tradition Marshallienne aux droits et au statut légal des citoyens, mais également à l'accès aux institutions et à la définition de l'appartenance à la communauté (Wiener, 1997 : 537). La nécessité de dépasser l'approche légale



traditionnelle de la citoyenneté résonne positivement dans la littérature universitaire<sup>34</sup>, à tel point que la dimension appartenance de la citoyenneté vient progressivement monopoliser le champ de l'analyse de la citoyenneté européenne. La littérature autour de la citoyenneté de l'Union la plus récente est ainsi dominée par la problématique de l'identité collective post-nationale (Eder, 2001 : 11-12), dans une perspective à la fois normative et prescriptive ; il s'agit d'évaluer le potentiel de légitimation d'une citoyenneté européenne en l'absence de *demos* européen. Dans la lignée du « patriotisme constitutionnel » proposé par Jürgen Habermas (1992), Percy B. Lehning (2001) propose une théorie de philosophie politique en faveur d'une « citoyenneté démocratique libérale » fondée sur le contrat et Andreas Føllesdal conçoit la citoyenneté européenne comme un moyen de renforcer la « confiance mutuelle » entre les individus (2001); Richard Bellamy et Alex Warleigh proposent une « éthique de la participation » fondée sur un « communautarisme cosmopolite » (1998) et Philippe C. Schmitter évalue le potentiel de la citoyenneté européenne à la lumière des six « membership norms » définissant la conception idéal-typique de la citoyenneté selon Rogers Brubaker pour présenter un ensemble de réformes visant à renforcer le sentiment citoyen en Europe par une nouvelle conception de la citoyenneté sociale (2001a).

L'argument développé dans le présent article rompt à la fois avec l'unique prisme de l'identité collective et la nature normative et prescriptive caractérisant

---

<sup>34</sup> Voir notamment l'approche politique de la citoyenneté proposée par Bellamy: « This alternative view conceives citizenship as 'the right to have rights' rather than a given set of rights » (Bellamy, 2001: 41).

ces théories. Si une conception pertinente de la citoyenneté ne doit pas se limiter à la seule dimension des droits et exige d'intégrer la question de l'appartenance, la dimension légale de la citoyenneté ne saurait cependant être totalement évacuée au profit de cette dernière. Le modèle théorique proposé ici repose sur une définition large de la citoyenneté permettant d'embrasser l'ensemble de ses dimensions. La conception adoptée est celle de la « *citizenship practice* » : la citoyenneté est conçue comme une relation dynamique entre le citoyen et l'entité politique (Jenson et Phillips, 1996; Wiener, 1997 et 1998). Se distinguant par ailleurs du caractère normatif d'une grande partie des théories contemporaines sur la citoyenneté européenne, le présent article s'inscrit dans une perspective résolument analytique, ne cherchant pas à évaluer le potentiel de la citoyenneté européenne de façon universaliste, mais bien à caractériser la citoyenneté européenne promue au niveau de l'Union par une analyse textuelle du discours institutionnel contemporain.

Le concept de « régime de citoyenneté » développé par Jane Jenson et Susan Phillips (notamment Jenson et Phillips, 1996) offre alors un outil heuristique pertinent pour organiser cette analyse de la *citizenship practice*. Un régime de citoyenneté comprend quatre éléments (notamment Jenson, 2007a) : il fixe les conditions de l'*appartenance* à une communauté politique, au sens étroit de nationalité ou au sens large d'identité, participant ainsi de la définition de celle-ci ; un régime de citoyenneté comprend ensuite des *droits et des responsabilités* précis, dont la reconnaissance contribue également à définir les frontières de l'inclusion et de l'exclusion d'une collectivité politique ; il prescrit ensuite un certain *agencement*

*des responsabilités* dans l'octroi des différentes responsabilités institutionnelles liées à la citoyenneté<sup>35</sup> ; enfin, un régime de citoyenneté détermine les règles du jeu démocratique pour la société, c'est-à-dire les mécanismes donnant *accès* aux institutions politiques, les modes de participation à la vie civique et aux débats publics et la légitimité des divers modes de revendication. Bien qu'il soit possible d'isoler analytiquement ces quatre éléments, ils sont étroitement liés et intégrés les uns aux autres dans la réalité de la citoyenneté.

### **3.2 CITOYENNETE EUROPEENNE ET PROCESSUS DE REFORME INSTITUTIONNELLE : ELEMENTS DE CONTEXTE**

La perspective ontologique et méthodologique adoptée ici renvoie donc directement à l'approche privilégiée par Antje Wiener:

« This analysis of Union citizenship (...) does not begin from an approach that defines citizenship *legally* according to citizenship rights, nor does it seek to assess the potential of European citizenship to develop a European *national* identity. Instead it aims at an understanding of *characteristic features* of European citizenship (...). It seeks to identify Union citizenship in its own context » (1997 : 536).

*Identifier la citoyenneté de l'Union dans son contexte.* Cette entreprise de contextualisation constitue l'une des principales justifications de l'ambition à laquelle prétend le présent article. La citoyenneté européenne doit donc être aujourd'hui repensée à la lumière des développements politiques dont l'Union a fait

---

<sup>35</sup> Le concept de régime de citoyenneté proposé par Jane Jenson et Susan Phillips (1996) ne comprenait à l'origine que trois dimensions. La dimension *agencement des responsabilités* a été ajoutée plus tard par Jane Jenson.

l'objet ces dernières années, et notamment des différentes étapes du processus de réforme institutionnelle dans lequel l'UE est engagée depuis la Conférence intergouvernementale de 2000.

La publication en 2001 du Livre blanc sur la gouvernance européenne mérite dans cette perspective d'être prise en compte. Le concept de « gouvernance » a émergé dans la littérature universitaire comme une notion fructueuse pour dépasser le débat endémique entre les théoriciens d'une Union européenne conçue comme un simple régime international constitué de gouvernements nationaux seuls garants de légitimité - voir notamment les travaux en relations internationales comme ceux d'Andrew Moravcsik - et les tenants, tels que Michel Croizat, Jean-Louis Quermonne ou encore Andreas Auer, de l'idéal fédéraliste d'une Union reproduisant la logique démocratique des institutions nationales (Marks *et al.*, 1996 ; Hermet, 2004 : 168).

Dans un contexte européen marqué par la quête de légitimité, le concept de gouvernance a rapidement gagné les faveurs des cercles politiques de Bruxelles ; Le Livre blanc sur la gouvernance européenne offre la première définition officielle de la notion au niveau de l'Union. Fruit d'une réflexion menée au sein de la Commission en collaboration avec des experts du milieu universitaire et plusieurs ONG, le Livre blanc sur la gouvernance européenne défend une conception résolument novatrice de la légitimité (Magnette, 2003 : 147). La gouvernance favorise des modes de légitimation démocratique nouveaux qui lui sont propres

(Magnette, 2003 : 146), tels que l'association étroite des acteurs de la société civile ou « intérêts concernés » au processus de *policy-making*, supposée améliorer la qualité de la décision (Héritier, 1999), ou encore la soumission des institutions régulatrices à un certain nombre de « principes fiduciaires » (mandats strictement définis, motivation des décisions, devoir de consultation, etc.) garants de la poursuite de l'intérêt général au-delà des intérêts particuliers (Majone, 2001). À travers la promotion d'un nouveau modèle de régulation, le Livre blanc a ouvert la voie à une nouvelle relation entre le citoyen et la politique européenne (Magnette, 2001b et 2003 ; Jenson, 2002). Cette relation a suscité diverses controverses au sein du milieu universitaire, dénonçant notamment la conception « élitiste » de la citoyenneté qu'il favorise (Magnette, 2001b et 2003) ou les difficultés qu'il soulève en ce qui concerne l'exigence d'égalité dans la représentation (Kohler-Koch, 2001).

Bien que publiées en parallèle des différentes CIG, les propositions novatrices du Livre blanc en termes de gouvernance en font une étape importante du processus de réforme institutionnelle européen, « a contribution to an extended constitutional narrative », et en ce sens un « épisode constitutionnel » (Walker, 2001 : 2 ; 24). On peut aujourd'hui s'interroger sur sa contribution à la lumière de l'ensemble du processus constitutionnel. Dans une perspective de contextualisation, il s'agit de se demander si, plusieurs années après la publication du Livre blanc sur la gouvernance européenne, le processus constitutionnel a mené l'UE vers un modèle de gouvernance et le régime de citoyenneté spécifique qui lui est associé proposés dans le Livre blanc.

À ce jour dernière étape formelle du processus de réforme institutionnelle<sup>36</sup>, le projet de Traité constitutionnel signé à Rome en octobre 2004 et soumis à ratification dans les 25 États membres offre un support pertinent pour répondre à cette interrogation. En dépit de sa faillite politique liée à l'échec des référendums français et néerlandais au printemps 2005, ce texte n'est pas insignifiant. Rédigé au cours d'un long processus de réflexion et de délibération par la Convention sur l'avenir de l'Europe composée de parlementaires nationaux, de députés européens et de membres de la Commission, puis adopté par l'ensemble des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, il est le reflet d'une vision de l'Europe en général et de la citoyenneté européenne en particulier généralement partagée au niveau des dirigeants et des institutions européens. « La Convention – et elle n'a pas été démentie sur ce point par la CIG – a pris soin de faire ressortir la dimension citoyenne de l'Union » (Dony, 2005 : 442). Comment penser cette dimension citoyenne? Telle est la problématique qui guide cet article.

### **3.3 CITOYENNETE, GOUVERNEMENT ET GOUVERNANCE : CONCEPTS ET GRILLE D'ANALYSE**

La comparaison des régimes de citoyenneté promus respectivement dans le Livre blanc sur la gouvernance européenne et dans le projet de Traité constitutionnel par une analyse textuelle de ces discours et la subséquente mise en lumière d'éventuelles tensions dans la façon de penser la citoyenneté européenne

---

<sup>36</sup> L'article a été rédigé et publié avant la signature du Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

aujourd'hui nécessitent le développement d'outils conceptuels. Comme l'affirme Giovanni Sartori dans son plaidoyer contre la tendance à l'« étirement conceptuel » marquant la science politique, « we cannot measure before conceptualizing » (Sartori, 1970 : 1040). Puisque « c'est avec de bons concepts qu'on ouvre les portes de la comparaison » (Dogan et Pelassy, 1982 : 33), l'élaboration de concepts permettant de penser la citoyenneté aujourd'hui est le premier objectif du présent article. À travers cette entreprise de conceptualisation, il s'agit de rendre possible l'observation de la réalité, de « tracer la voie de l'observation » (Tremblay, 1968 : 72-73).

Un modèle de citoyenneté, qui se concrétise dans un contexte particulier sous la forme d'un régime de citoyenneté, correspond à la façon de gouverner<sup>37</sup> promue dans ce contexte (Jenson, 2001 : 107). Deux modes principaux sont aujourd'hui généralement distingués dans la littérature (notamment Rhodes, 1997; Pierre, 2000; Hirst, 2000) : le *gouvernement*, qui correspond au modèle traditionnel libéral-démocratique fondé sur la contrainte légale et le parlementarisme et renvoie à une approche *top-down* de la gestion des affaires publiques, et la *gouvernance*, forme nouvelle de poursuite de l'intérêt collectif. « Governance is a method/mechanism for dealing with a broad range of problems/conflicts in which actors regularly arrive at mutually satisfactory and binding decisions by negotiating and deliberating with each other and co-operating in the implementation of these

---

<sup>37</sup> L'expression « mode de *governing* » utilisée dans la littérature anglophone sera ici traduite par « façon de gouverner ».

decisions » (Schmitter, 2001b : 5). « This is not political rule through responsible institutions such as parliament and bureaucracy – which amounts to *government*, - but innovative practices of networks or horizontal forms of interaction » (Eriksen, 2001 : 5). Porteur d'une conception particulière des modalités de production des politiques et de la légitimité, chacun de ces modèles promeut un régime de citoyenneté qui lui est spécifique. Dans cette perspective, une grille d'analyse de la citoyenneté peut être élaborée à la lumière de ces modèles. Elle s'articule autour de deux concepts : un « régime de citoyenneté de gouvernance » et un « régime de citoyenneté de gouvernement ».

Les deux types de régimes se définissent de la façon suivante (cf. tableau I)<sup>38</sup>. Un régime de citoyenneté de gouvernement se caractérise par une conception attributive de la citoyenneté – celle-ci est un statut *attribué* par l'autorité publique aux citoyens. Ce statut légal clair comprend des *droits civils, politiques et sociaux* invocables *verticalement* devant l'autorité publique et mis en œuvre selon un modèle *centralisé* ; dans cette perspective, la responsabilité première de la gestion des affaires publiques incombe à l'*autorité publique* ; enfin, l'accès des citoyens aux institutions de cette autorité est assuré par le canal de la *représentation parlementaire*, via les partis politiques essentiellement<sup>39</sup>. Dans un régime de citoyenneté de gouvernance, l'appartenance est conçue à travers une « éthique de participation » (Bellamy et Warleigh, 1998), une logique d'*appropriation* de la

---

<sup>38</sup> Voir page suivante.

<sup>39</sup> Ce modèle renvoie à la conception classique de la citoyenneté prévalant dans les travaux de T.H Marshall. Voir notamment Kymlicka et Norman (1994 : 354).



citoyenneté et des droits et devoirs qu'elle implique par le citoyen. Les droits garantis par l'autorité publique sont essentiellement *politiques* ; la mise en œuvre des droits sociaux est assurée à travers un *modèle horizontal et décentralisé*, au sein duquel la responsabilité de l'action est partagée par des *acteurs multiples* et la société civile bénéficie d'un statut privilégié. Dans cette perspective, c'est la *participation*, directe ou médiatisée par les organisations de la société civile, qui assure l'accès des citoyens aux institutions (notamment Phillips et Orsini, 2002).

**Tableau I : Deux régimes de citoyenneté**

<b>Régime de citoyenneté</b>		<b><i>Gouvernement</i></b>	<b><i>Gouvernance</i></b>
<b><u>Appartenance</u></b>		Citoyenneté d'attribution	Citoyenneté d'appropriation
<b><u>Droits</u></b>	<b>Nature des droits garantis par l'autorité publique</b>	Civils, politiques et sociaux	Politiques essentiellement
	<b>Modèle de mise en œuvre des droits sociaux</b>	Vertical et centralisé	Horizontal et décentralisé
<b><u>Agencement des responsabilités</u></b>		Rôle prépondérant des institutions centrales	Multiplicité des acteurs responsables
<b><u>Accès</u></b>		Représentation parlementaire	Participation et réseaux

Les concepts proposés ci-dessus n'ont pas pour ambition de fournir une description pure de la réalité ; ils constituent des modèles, au sens où l'entend Daniel-Louis Seiler, à savoir des constructions conceptuelles élaborées par « idéalisation » à la lumière d'un cadre théorique, d'une « théorie logique » (Seiler, 1994 : 185-186), et dont la principale fonction est l'organisation de la réalité : « La fonction qu'assument les modèles (...) relève de ce que Deutsch nomme – fonction organisante – en ce sens qu'ils organisent, qu'ils établissent un ordre entre des éléments perçus comme épars et intriqués mais qui offrent le commun dénominateur d'appartenir à la même totalité » (*Ibid.* : 186). Il s'agit donc désormais de comprendre les discours institutionnels sur la citoyenneté européenne, et en particulier le Livre blanc sur la gouvernance et le projet de Traité constitutionnel, à la lumière de ces deux concepts.

### **3.4 DU LIVRE BLANC AU PROJET DE TRAITE CONSTITUTIONNEL**

#### ***3.4.1 Appartenance***

L'ensemble du Livre blanc sur la gouvernance européenne est sous-tendu par des considérations relatives au sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union :

« Ce document engage un processus destiné à répondre au désenchantement de nombreux citoyens de l'Union. La désaffection à l'égard de la politique n'est certes pas qu'un problème européen, elle est aussi mondiale, nationale et locale. Pour l'Union, elle constitue cependant un défi particulier » (Commission, 2001 : 37).

La réponse offerte par le Livre Blanc à ce défi repose sur une implication plus grande des citoyens dans les processus de *policy-making*, une appropriation de ces processus par les citoyens. Les exigences d'ouverture et de participation, figurant selon la Commission parmi les cinq principes essentiels d'une bonne gouvernance (2001 : 12), répondent à la nécessité de « faire naître un sentiment d'appartenance à l'Europe » ; il s'agit d' « accroître la participation des acteurs » pour créer, ou ranimer, le sentiment d'appartenance à l'UE (2001 : 14).

La problématique du sentiment d'appartenance à l'Union figure également au cœur des motivations qui ont conduit à l'adoption du projet de Traité constitutionnel : « Comment rapprocher les citoyens, et en particulier les jeunes, du projet européen et des institutions européennes? » (Conseil européen de Laeken, 2001 : 3). Si la Déclaration de Laeken, qui a ouvert la voie aux travaux de la Convention, exprime clairement cette préoccupation, la partie du projet de Traité constitutionnel intitulée « Appartenance à l'Union » (titre IX, partie I) traite spécifiquement des relations entre l'Union européenne et les États membres et de l'appartenance des États à l'UE (critères d'éligibilité et procédure d'adhésion à l'Union notamment). La question de l'appartenance n'est donc pas explicitement traitée à travers la perspective citoyenne. Toutefois, l'article I-10, intitulé « La citoyenneté de l'Union », comporte une référence implicite à l'appartenance des citoyens à l'Union européenne. Les conditions d'acquisition de la citoyenneté européenne (« Toute personne ayant la nationalité d'un État membre possède la citoyenneté de l'Union ») en font une « citoyenneté d'attribution » (Wihtol de

Wenden, 1997 : 22) médiatisée par les gouvernements nationaux. L'acquisition de la citoyenneté européenne est soumise aux conditions définies par les gouvernements dans les règles légales d'attribution de la nationalité. Or celles-ci reposent essentiellement sur le lien du citoyen avec le territoire national. Contrairement au Livre blanc, l'appartenance à l'Union n'est pas évoquée à travers le prisme de l'appropriation des processus d'élaboration des politiques européennes par les citoyens.

C'est également à travers les droits et responsabilités dont ils sont bénéficiaires et l'accès aux institutions dont ils disposent que prend naissance (ou non) un sentiment d'appartenance à une entité politique chez les citoyens. La question de l'appartenance doit donc également être envisagée à travers l'analyse des autres dimensions du régime de citoyenneté.

### ***3.4.2 Droits et responsabilités***

Le Livre blanc présente peu d'éléments en ce qui concerne le contenu des droits inhérents à la citoyenneté. Il contient cependant des propositions concernant la mise en œuvre de ces droits qui relèvent d'un régime de citoyenneté de gouvernance :

« It does (...) embrace the 'output focus' of contemporary governance models much more than the notion of basic and standard citizenship rights that informed post-1945 citizenship regimes » (Jenson et Saint-Martin, 2003 : 9).

La Commission vise la production « de meilleurs politiques, de meilleures réglementations et de meilleurs résultats » afin de favoriser une plus large appropriation des politiques européennes. (2001 : 22). L'institution plaide alors en faveur d'une « législation primaire limitée à des éléments essentiels (...) laissant à l'exécutif le soin de veiller aux modalités techniques par l'application de règles de droit dérivé » (2001 : 25). Sur la base de cette législation primaire, la mise en place des politiques reposerait sur une logique de flexibilité (Commission, 2001 : 16) et impliquerait un grand nombre d'acteurs dans un cadre de « co-régulation », associant des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés (Commission, 2001 : 25).

Cette conception de la mise en œuvre des politiques orientée vers l'efficacité renvoie clairement au modèle de gouvernance se distinguant du modèle d'un gouvernement central fort et centralisé. Dans la même perspective s'inscrit l'argument du Livre blanc sur l'extension, quand cela apparaît approprié, de la Méthode Ouverte de Coordination :

« In its ideal-typical form, the OMC is a new mode of governance (...). It can deliver 'better governance'. In this sense, it is not a second-best option to hard legislation. It is a better way forward » (Radaelli, 2003 : 8).

La description des différents actes juridiques de l'Union dans le projet de Traité constitutionnel véhicule moins l'idée d'une flexibilisation des outils de régulation fondée sur des considérations d'efficacité que la conception d'un corpus

législatif rigide inhérent au modèle gouvernemental<sup>40</sup>. La portée accordée à la loi européenne, « acte législatif de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre » (article I-33, paragraphe 1, alinéa 2) combinée à l'étendue des politiques européennes relevant de son domaine (partie III) renvoie plus à la conception de la régulation décrite par Saint-Martin (note 38) qu'à l'approche « post-régulatrice » (Mosher, 2000) de la gouvernance. Par ailleurs, la marge de manœuvre laissée à la Commission dans l'exécution des actes de l'Union est explicitement limitée par la loi européenne, qui « établit au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission » (article I-37, paragraphe 3).

L'insertion novatrice d'un nouvel outil, le règlement européen délégué, illustre bien les hésitations du projet de Constitution entre une mise en œuvre des politiques régie par un modèle de gouvernance et une mise en œuvre des politiques régie par un modèle de gouvernement : « Les lois et lois-cadres européennes peuvent déléguer à la Commission la pouvoir d'adopter des règlements européens délégués qui complètent ou modifient certains élément non essentiels de la loi ou de la loi-cadre » (article I-36, paragraphe 1, alinéa 1). À travers cette disposition, une brèche est ouverte pour le développement d'un modèle flexible laissant à la

---

<sup>40</sup> Voir la distinction établie clairement par Denis St-Martin: « Traditional regulation imposes mandates that are relatively specific and uniform, hierarchically determined, static, and substantive. However, in post-regulatory governance, there is a preference for procedures or general standards with wide allowances for variation rather than detailed rules (...) » (Saint-Martin, 2004 : 13).

Commission une certaine marge de manœuvre pour adapter les politiques européennes aux objectifs visés. Le potentiel de cette disposition en termes de flexibilité est cependant circonscrit par un certain nombre de limites (Van Raepenbusch, 2005 : 216). La procédure de délégation est soigneusement encadrée: « les lois et lois-cadres européennes délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à la loi ou à la loi-cadre européenne et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir » (article I-36, paragraphe 1, alinéa 2). En outre, une fois la délégation accordée, chacune des deux branches du pouvoir législatif pourra soit révoquer la délégation et recouvrer ainsi l'intégralité de son pouvoir législatif, soit vérifier l'usage qui aura été fait de la délégation et, le cas échéant, exercer son droit de révocation (procédure dite du *call back*). L'outil juridique novateur qu'est le règlement délégué offre une perspective nouvelle vers plus de flexibilité en matière de gouvernance ; mais le développement de cette perspective reste étroitement encadré.

La Méthode Ouverte de Coordination est l'un des mécanismes du *policy-making* européen qui renvoie clairement à un modèle de gouvernance fondé sur une logique de mise en œuvre des droits horizontale et décentralisée, un exemple éloquent de « gouvernance communicative » (Saint-Martin, reprenant la terminologie de Kooiman, 2004 : 8). Bien qu'elle soit une pratique

institutionnalisée de longue date sur la scène européenne<sup>41</sup> et que le Livre blanc en fasse un outil de régulation complémentaire à la Méthode communautaire (2001 : 25), la MOC n'est en aucun cas explicitement évoquée dans le projet de Traité constitutionnel. Sa place dans le projet de Traité Constitutionnel a été objet de débats au sein de la Convention:

« The Praesidium announced its verdict at the April session. In the final instance it [resolved not to submit a proposal concerning the open method of Coordination. Vice-Chairman Dehaene explained that it seemed preferable not to formulate any article, so as to avoid this method being used to the detriment of the classic Community method » (Barbier, 2003 : 21).

Toutefois, les dispositions relatives à certaines politiques renvoient, sans nommer explicitement la Méthode Ouverte de Coordination, aux principes de gouvernance qui la constituent. Ainsi, la procédure d'élaboration de la stratégie européenne pour l'emploi (art.III-206 et III-207 notamment) correspond au processus de la MOC décrit par Denis Saint-Martin (2004) ou Caroline de la Porte et Patricia Nanz (2004). Elle évoque explicitement le principe d'apprentissage (*learning process*) qui caractérise la MOC, i.e l'échange et l'émulation des meilleures pratiques au niveau européen devant permettre aux États membres d'améliorer leurs propres politiques nationales. Une méthode similaire est également envisagée en matière de politique sociale (article III-210, paragraphe 2, alinéa 1).

---

<sup>41</sup> Jenson et Pochet, ainsi que Radaelli, montrent que si le terme de Méthode Ouverte de Coordination est issu du Sommet de Lisbonne de mars 2000, les pratiques auxquelles il renvoie remontent plus loin dans le temps (Jenson et Pochet, 2006; Radaelli, 2003).



Ainsi, le projet de Traité constitutionnel se caractérise par la superposition d'un certain nombre d'outils relevant d'un modèle de gouvernance flexible pour la mise en œuvre des politiques et des droits (règlement européen délégué et processus de coordination fondé sur l'apprentissage issu de la MOC notamment) et d'un modèle de gouvernement fondé sur des outils de régulation plus rigides (voir en particulier la portée conférée à la loi européenne).

Si le Livre blanc sur la gouvernance offre peu d'éléments concernant le contenu des droits inhérents à la citoyenneté européenne, et dans cette mesure ne permet qu'une comparaison sur le modèle de mise en œuvre de ces droits, on ne saurait faire l'économie d'une telle analyse pour le projet de Traité constitutionnel, du fait de la nature même de ce texte. Le projet de Constitution, et notamment sa « Charte des droits fondamentaux », octroie aux citoyens européens un statut formel clair en ce qui concerne les droits garantis par les institutions de l'Union. Ceux-ci renvoient tout d'abord à ce que Angus Stewart appelle la « citoyenneté d'État » (1995), i.e aux droits civils, politiques et sociaux tels qu'identifiés par Marshall dans le cadre des États-nations (Marshall, 1963). La distinction opérée par Angus Stewart au sein de la « citoyenneté d'État » offre un outil pertinent pour appréhender le statut conféré aux citoyens européens dans le projet de Traité constitutionnel : « Implicit in Marshall's argument therefore are distinctive conceptions of citizenship. The first, elaborated around the concept of equal *natural* rights, is formal and individualistic (...) » (1995 : 70). Le projet de Traité constitutionnel est sans aucun doute porteur de cette conception de droits naturels

universels octroyés à chaque citoyen européen. Les droits mentionnés dans les titres « Dignité » et « Libertés » de la Charte des droits fondamentaux (dignité humaine, droit à l'intégrité de la personne, liberté de pensée, d'expression et de religion, liberté d'expression et d'information, droit à l'éducation, etc.), de même que certains droits du titre « Citoyenneté » (droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et aux élections municipales, liberté de circulation et de séjour, présomption d'innocence et droits de la défense, etc.) appartiennent à cette catégorie. La deuxième catégorie de droits évoquée par Stewart renvoient aux droits liés à l'intégration sociale ; à la lecture de Marshall, Stewart détecte ainsi « a second emancipatory conception of citizenship articulated around the concept of equal *social worth* » (Stewart, 1995 : 70). Dans cette catégorie figurent les droits du titre « Égalité » de la Charte (non-discrimination, égalité entre femmes et hommes, droits de l'enfant, droits des personnes âgées, intégration des personnes handicapées, etc.) et du titre « Solidarité » (droit d'accès aux services de placement, protection en cas de licenciements injustifié, droit d'accès à la sécurité sociale et à l'aide sociale, etc.). Complété par l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (article I-9), le statut conféré aux citoyens européens par le projet de Traité constitutionnel renvoie à la « citoyenneté d'État » mentionnée par Stewart, caractérisée par un statut clair et formel fondé sur des droits garantis par les institutions européennes comme elle l'est par les gouvernements dans le cadre national.

À cette « citoyenneté de gouvernement », le projet de Traité constitutionnel superpose un certain nombre de droits spécifiques de nature essentiellement politique procédant d'une conception différente, mais non antagoniste, de la citoyenneté<sup>42</sup>. Le droit à une bonne administration, de recours auprès du médiateur européen, de pétition, la transparence des travaux des institutions et organes de l'Union mais également les droits nouveaux contenus dans le projet de Traité constitutionnel tels que le droit de participer à la vie démocratique de l'Union ou le droit d'initiative citoyenne (permettant à un million de citoyens européens au moins d'inviter la Commission à soumettre une proposition sur des questions pour lesquels elles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire<sup>43</sup>) renvoient à une citoyenneté essentiellement politique, correspondant à un modèle de régulation de gouvernance caractérisé par l'ouverture du processus de *policy-making* et l'implication croissante de nouveaux acteurs, i.e une « citoyenneté de gouvernance ». Cette conception est assez proche de la « citoyenneté démocratique » décrite par Angus Stewart<sup>44</sup> ou encore Anne Phillips : « (Democratic) citizenship is an explicitly political activity, in which people who are equals address collective and general concerns » (Phillips, 1991 : 82). « Such citizenship requires – if you will – a movement (...) from the private world of family and work to an involvement in more general, public concerns » (Stewart,

---

<sup>42</sup> Nous nous distinguons ici de Stewart qui considère la citoyenneté d'État et la citoyenneté démocratique comme deux conceptions alternatives de la citoyenneté (Stewart, 1995 : 74).

<sup>43</sup> Même si ce mécanisme particulier a fait l'objet d'un certain nombre d'incertitudes, la plupart des analystes considérant qu'il ne pourrait très certainement être évalué qu'à la lumière de l'usage qui en serait fait par les citoyens et la Commission européenne (voir notamment le commentaire de Nicolas Levrat, 2005 : 93)

<sup>44</sup> Stewart fait d'ailleurs référence au potentiel d'une telle conception de la citoyenneté pour la sphère européenne (Stewart, 1995).

1995 : 76). Les citoyens sont ici conçus comme des acteurs politiques participant de la constitution d'une communauté politique. « Within the imminent conception of democratic citizenship, therefore, political communities are the product of citizenship practice » (Stewart, 1995 : 75).

Une telle conception fait échos aux propositions du Livre blanc sur la création d'un sentiment d'appartenance à l'Union fondé sur la participation aux processus politiques (cf. supra). Ainsi, si, comme on l'a démontré précédemment, la problématique de l'appartenance à l'Union n'est pas explicitement formulée en termes de participation politique, comme elle l'est dans le Livre blanc, la promotion au sein du projet de Traité constitutionnel d'un certain nombre de droits relevant d'une « citoyenneté de gouvernance » fondée sur les capacités des citoyens en tant qu'acteurs *politiques* permet d'envisager la question de l'appartenance telle qu'elle est traitée dans le projet de Constitution sous un éclairage nouveau.

### **3.4.3 Agencement des responsabilités**

Comme le montrent Pierre et Peters (1998), les modèles de gouvernance se définissent par un agencement des responsabilités caractérisé par un partage des compétences et une structure en réseaux, plutôt que par une division des pouvoirs claire et formelle. Les institutions centrales voient leur rôle altéré. Leur rôle passe du contrôle et de la commande selon une logique *top-down* à une activité de « coordination » (Peters, 1998). Les propositions du Livre blanc s'inscrivent clairement dans une telle logique :

« (...) le modèle 'linéaire' consistant à décider des politiques au sommet doit être remplacé par un cercle vertueux, basé sur l'interaction, les réseaux et sur une participation à tous les niveaux, de la définition des politiques jusqu'à leur mise en œuvre » (Commission, 2001 : 13).

Le nouvel agencement des responsabilités proposé par le Livre blanc s'articule autour de deux dimensions, verticale et horizontale. Verticalement, le texte promeut une implication croissante des acteurs locaux et régionaux dans la gouvernance européenne (voir notamment Sbragia, 2002 : 12) : le principe de cohérence exige que « les collectivités locales et régionales [soient] de plus en plus associées aux politiques de l'Union » (Commission, 2001 : 12). La Commission propose ainsi l'instauration d'« un dialogue systématique avec les associations européennes et nationales de collectivités régionales et locales » et de « contrats d'objectifs tripartites » conclus entre les États membres, les régions et collectivités locales et la Commission pour la mise en œuvre de certaines politiques communautaires telles que l'environnement (Commission, 2001 : 16). Le rôle des acteurs subnationaux est envisagé de façon plus traditionnelle dans le projet de Traité constitutionnel. Le respect de l'autonomie et des compétences des collectivités locales et régionales bénéficie d'une protection accrue : le respect de l'autonomie régionale et locale constitue un pilier essentiel des relations entre les États membres de l'Union (article I-5, paragraphe 1) ; la subsidiarité est érigé en principe fondamental de l'UE (article I-11, paragraphe 3) et son application fait l'objet d'une vigilance renforcée par le rôle de garde-fous confié aux parlements nationaux (protocole n°2). L'implication des acteurs subnationaux dans le

processus de *policy-making* européen est évoquée dans le projet de Constitution à travers le prisme du Comité des régions, composé de représentants des collectivités régionales et locales. Or s'il bénéficie d'une capacité juridictionnelle nouvelle devant la Cour de justice européenne, le « statut institutionnel » du Comité des régions n'est en aucun cas modifié par le projet de Traité constitutionnel (Dupont, 2005 : 173-174). Le Comité des régions ne dispose que d'un rôle consultatif au sein du processus décisionnel, même si la consultation de cet organe est obligatoire pour la plupart des politiques européennes et qu'il peut émettre des avis de sa propre initiative. Conçue sous une forme consultative et représentative essentiellement, l'association des acteurs locaux et régionaux à l'élaboration des politiques européennes par le biais du Comité des régions relève donc plus de la logique *top-down* inhérente au modèle de gouvernement que de la logique horizontale caractérisant la gouvernance.

La promotion dans le Livre blanc d'une gouvernance multi-niveaux intégrant verticalement les divers niveaux de responsabilité se double d'un nouvel agencement des responsabilités horizontal fondé sur la participation de la société civile à l'élaboration des politiques européennes. Le modèle de gouvernance proposé par la Commission accorde aux organisations de la société civile, explicitement désignées (organisations syndicales et patronales, ONG, associations professionnelles, organisations caritatives, églises et communautés religieuses, etc.) une place nouvelle au sein des processus de *policy-making* (Commission, 2001 : 17-18). La Commission insiste également sur le rôle des experts et des

communautés scientifiques dans la préparation et le suivi de politiques de plus en plus complexes (2001 : 22).

L'association de la société civile à l'élaboration des politiques européennes ne figure pas dans les traités actuels (traités CE et UE) ; le projet de Traité constitutionnel la mentionne explicitement : « Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile » (article I-47 paragraphe 2). Il reste toutefois muet quant à la nature des organisations ainsi visées. Seuls les partenaires sociaux font l'objet d'une mention particulière dans l'article spécialement consacré au dialogue social (I-48). À défaut de dispositions opérationnelles explicites quant aux modalités d'association de la société civile au processus de *policy-making* européen, le Comité économique et social, composé de représentants des organisations d'employeurs, de salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile, reste le principal médiateur des relations entre les institutions européennes et la société civile. Comme le Comité des régions, le Comité économique et social ne voit en aucun cas son statut institutionnel altéré par le projet de Traité constitutionnel (Levrat, 2005 : 94); il conserve un rôle consultatif, même si sa consultation est obligatoire pour la plupart des politiques européennes (domaines intéressant directement les conditions de vie des citoyens : éducation, santé publique, protection des consommateurs, politique sociale, etc.).

Ainsi, la participation de la société civile à l'élaboration des politiques européennes est pour la première fois explicitement institutionnalisée dans un Traité européen, ouvrant la voie à un modèle de régulation de gouvernance. Toutefois, l'absence de dispositions opérationnelles claires en la matière et le rôle toujours limité du Comité économique et social, principal pont entre la société civile et les institutions européennes, marquent les hésitations du projet de Traité constitutionnel entre un agencement des responsabilités fondé sur la prépondérance des institutions centrales et un agencement des responsabilités basé sur la multiplicité des acteurs.

La problématique de la participation de la société civile renvoyant également aux modalités d'accès des citoyens aux processus de *policy-making*, cette réflexion peut être prolongée dans la dernière partie du présent article.

#### **3.4.4 Accès**

L'ouverture et la participation figurent parmi les cinq principes qui sous-tendent l'ensemble des propositions du Livre blanc en matière de gouvernance européenne.

« La qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques de l'Union dépendent d'une large participation des citoyens à tous les stades, de la conception à la mise en œuvre des politiques. L'amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques » (Commission, 2001 : 12).



Ce discours en faveur « d'une nouvelle approche faisant précisément appel à la participation de tous » (*ibid.*) présente un caractère novateur dans le contexte européen. Les modalités d'accès aux institutions proposées se distinguent du canal historique d'association des citoyens au processus de *policy-making*, la représentation des citoyens au sein du Parlement européen. « This is an interesting shift in the discourse of the Commission, whose members have long argued that the Union could be legitimate if it produced good policies » (Magnette, 2001b: 1). Certains auteurs analysent ainsi le discours de la Commission sur la « gouvernance participative » comme un « changement de paradigme » (Liebert, 2001 : 10).

Dans le cadre de ce nouveau « paradigme », les partis politiques et les partenaires sociaux, jouissant historiquement d'un statut privilégié au sein du processus d'élaboration des politiques européennes, voient ce statut remis en cause au profit de la société civile dans son ensemble. Le Livre blanc met en avant la contribution que des réseaux reliant entreprises, communautés, centres de recherche et collectivités régionales et locales peuvent apporter à l'élaboration des politiques, en tant que « multiplicateurs d'opinion » favorisant un rapprochement du public avec l'Union et ses actions (Commission, 2001 : 21). Cette insistance sur la participation et les réseaux de la société civile comme modalité d'accès des citoyens aux institutions européennes renvoient à un régime de citoyenneté de gouvernance qui se distingue d'une citoyenneté de gouvernement fondée sur la représentation parlementaire.

Le principe de la démocratie participative formulé dans le projet de Traité constitutionnel procède du même paradigme :

« Les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. Les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées » (article I-47).

Ces trois paragraphes reprennent assez largement les débats qui ont animé les années 2000 et 2001 autour du Livre blanc sur la gouvernance européenne. Ils formalisent des pratiques auxquelles recourent largement le Parlement européen et surtout la Commission (Levrat, 2005 : 92-93). Dans la même perspective, le dernier paragraphe de l'article I-47, relatif à la pratique de l'initiative citoyenne, établit une connexion directe entre les citoyens européens et la Commission. Le texte promeut également le principe d'ouverture mis en exergue dans le Livre blanc : « Le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif » (article I-50, paragraphe 2). Introduit dans le Traité d'Amsterdam, le principe d'ouverture fait ici l'objet d'une extension ; l'exigence de publicité des débats au sein du Conseil lorsque celui-ci statue sur un projet d'acte législatif dépasse le droit d'accès aux documents formulé dans le traité CE (article 207).

Le projet de Traité constitutionnel consacre donc explicitement le principe de la participation, directe ou médiatisée par les organisations de la société civile, comme mode d'accès des citoyens aux institutions européennes, se démarquant par là même des traités existants promouvant un régime de citoyenneté fondé exclusivement sur la représentation parlementaire. Toutefois, les limites du texte en matière de démocratie participative, conjuguées à la force nouvelle octroyée au Parlement européen, montrent que l'importance de la représentation comme canal d'accès traditionnel des citoyens aux institutions n'est nullement remise en cause par cette innovation. Si la démocratie participative est explicitement consacrée comme principe de la vie démocratique de l'Union, l'opérationnalisation concrète de ce principe reste sous-développée dans le projet de Traité constitutionnel. L'insuffisance de dispositions opérationnelles pour mettre en œuvre le principe de démocratie participative est l'une des critiques principales formulées par le Comité économique et social à l'égard du texte<sup>45</sup>. À titre d'illustration, le processus de coordination présenté en matière de politique sociale (cf. supra) ne fait pas mention de la participation des acteurs de la société civile (de la Porte et Nanz, 2004 : 268). Seuls la consultation et le dialogue avec les partenaires sociaux sont évoqués (articles III-211 et III-212). Par ailleurs, l'importance de la démocratie représentative comme principe de la vie démocratique de l'Union est clairement affirmée dans le texte. L'article consacrant le principe de la démocratie participative est précédé d'un article sur la démocratie représentative : « Les

---

<sup>45</sup> Voir CES, Avis à l'intention de la « Conférence intergouvernementale 2003 » (2004 : 47) et Avis sur le « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » (2005 :128).

citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen. Les États membres sont représentés au Conseil européen par leurs chefs d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens » (article I-46, paragraphe 2). La formulation du premier paragraphe de cet article montre explicitement la force du paradigme de représentation au sein de l'UE : « Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative ». Dans la même perspective, si dans le cadre de la démocratie participative, le Traité ne définit en aucun cas les organisations visées par le concept de société civile, les partis politiques sont explicitement mentionnés comme organes de représentation (article II-72). L'extension des pouvoirs du Parlement européen à travers l'érection de la codécision comme procédure législative ordinaire, faisant ainsi du Parlement un co-législateur à part entière (article III-396), confirme enfin l'importance accordée à la représentation comme modalité d'accès aux institutions dans le projet de Traité constitutionnel.

La dimension « accès aux institutions » du régime de citoyenneté de l'Union est ainsi certainement celle où la juxtaposition de deux types de régimes s'exprime avec le plus de netteté : les éléments embryonnaires d'un régime de citoyenneté de gouvernance basé sur la participation de tous viennent se greffer sur un régime de citoyenneté de gouvernement fondé sur la représentation parlementaire.

### **3.5 CONCLUSION**

Analysant l'évolution de l'article I-47 relatif à la démocratie participative, Nicolas Levrat remarque que son contenu a été modifié en substance par rapport à la proposition originelle de la Convention : son premier paragraphe, relatif au « droit de participer à la vie démocratique de l'Union » a été intégré dans le texte final à l'article I-46 sur la démocratie représentative. L'auteur conclut alors qu'« il est intéressant qu'une telle affirmation relative au 'droit de participer à la vie démocratique de l'Union' puisse trouver, dans les mêmes termes, mais alternativement, sa place dans un article sur la démocratie participative (projet du Praesidium) ou dans un article relatif à la démocratie représentative. Cela nous semble illustrer la relative confusion qui entoure le champ respectif de ces deux modes démocratiques » (2005 : 92).

C'est précisément à l'analyse cette « confusion » de deux modes de régulation et de son impact sur la citoyenneté qu'était consacré le présent article. Fondé sur une définition large de la citoyenneté européenne comme relation dynamique et contingente entre les Européens et l'entité politique européenne - définition appelant à une analyse contextualisée de cette dimension de l'intégration européenne-, il visait à proposer une nouvelle grille d'analyse pour penser la citoyenneté telle qu'elle est aujourd'hui conçue dans le discours institutionnel européen. Dans cette perspective, à la lumière des développements politiques récents que sont la publication du Livre blanc sur la gouvernance européenne et le

projet de Traité constitutionnel, il a cherché à démontrer qu'un prisme d'analyse juxtaposant « régime de citoyenneté de gouvernement » et « régime de citoyenneté de gouvernance » offre un cadre fructueux pour appréhender la conception de la citoyenneté européenne promue aujourd'hui au sein des institutions de l'UE.

Les changements apportés au modèle de régulation promu par les institutions de l'UE ne sont pas directement et expressément formulés comme éléments de la « politique de citoyenneté » (Wiener, 1998) de l'Union. Ils ont pourtant un impact important sur la définition de la citoyenneté valorisée dans le discours institutionnel européen. Le cadre analytique proposé a permis de saisir cette relation et de mettre en lumière les éléments de transformation - et de permanence - de la citoyenneté européenne. À travers la comparaison de deux épisodes chronologiquement proches, cette étude a également permis de démontrer que des tensions existent dans les conceptions qui guident le processus de « citoyennisation » européen, i.e le processus de construction de la citoyenneté de l'UE; elle vient ainsi rappeler combien la citoyenneté est une construction dynamique, dont les contours ne cessent d'évoluer et ne sauraient donc être postulés a priori dans l'analyse.

#### **CHAPITRE 4 : LA CONSTRUCTION DE LA CITOYENNETÉ AU NIVEAU SUPRANATIONAL : DES CONTOURS EN CONSTANTE MOUVANCE - LE PROCESSUS DE CITOYENNISATION EUROPÉEN APRÈS L'ÉCHEC DU PROJET DE TRAITÉ CONSTITUTIONNEL**

---

Le rejet du projet de Traité constitutionnel par les peuples français et néerlandais à la fin du printemps 2005 a provoqué de nouveaux rebondissements dans le processus de réforme institutionnelle européen. Le Conseil européen a en juin 2005 appelé à une « période de réflexion » sur l'avenir de l'Europe pour décider de l'avenir de la Constitution et reconnecter les citoyens avec le projet européen. La lecture de cette période à travers une perspective « citoyenneté » visant à analyser les développements récents en matière de citoyenneté européenne montre que deux processus parallèles se sont déroulés au cours de cette phase. Le processus le plus visible a sans doute été le processus intergouvernemental, avec la convocation par les Chefs d'État et de gouvernement d'une Conférence intergouvernementale invitée à rédiger un traité modifiant les traités actuels en vue de renforcer l'efficacité et la légitimité démocratique de l'Union élargie. Les travaux de celles-ci ont abouti au Traité de Lisbonne, signé par les Chefs d'État et de gouvernement le 13 décembre 2007 et aujourd'hui en cours de ratification par les États membres (CIG, 2007).

L'analyse de ce traité à la lumière du projet de Traité constitutionnel qui l'a précédé révèle néanmoins peu, voire aucune, nouveauté institutionnelle en matière

de citoyenneté (voir notamment Pennera, 2008 ou Shaw, 2008). Les développements intergouvernementaux récents qui ont abouti au Traité de Lisbonne n'offrent donc pas d'innovation significative pour le processus européen de « citoyennisation », c'est-à-dire de construction de la citoyenneté, et reflètent les mêmes hésitations que celles présentes dans le projet de Traité constitutionnel formulé il y a quelques années (Auvachez, 2007). Cet immobilisme intergouvernemental signifie-t-il pour autant que le processus de citoyennisation européen s'est arrêté en 2005?

L'article répond à cette question en montrant que le processus intergouvernemental s'est doublé d'un processus parallèle au sein des institutions européennes, mené plus particulièrement par la Commission, dont les résultats en termes de citoyennisation méritent d'être explorés. Face aux difficultés du processus intergouvernemental, les institutions de Bruxelles semblent avoir choisi la voie de la politique publique plutôt que celle de la révision des traités pour faire avancer le dossier de la construction de la citoyenneté européenne. Le processus de citoyennisation européen s'est ces dernières années développé à travers une politique centrée sur la notion de « citoyenneté européenne active ».

L'article présente tout d'abord une analyse de l'essor du concept de « citoyenneté européenne active » tel que développé récemment par la Commission européenne. Il sera ensuite démontré, à travers une approche institutionnaliste associée au modèle théorique proposé par John Kingdon, que l'émergence récente



du concept de citoyenneté européenne active dans l'univers du discours européen trouve son explication dans la confluence, à travers le cadre institutionnel spécifique de l'Union européenne et par le jeu de certains entrepreneurs politiques, d'une fenêtre d'opportunité créée par l'échec des référendum de 2005, d'un problème de relations entre les institutions européennes et les citoyens de l'Union (*problem stream*), diagnostiqué depuis déjà longtemps, d'une crise politique au sein de l'UE (*political stream*), et de solutions « disponibles » dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne et de sa version révisée (*policy stream*).

#### **4.1 LE DEVELOPPEMENT DU CONCEPT DE « CITOYENNETE EUROPEENNE ACTIVE » : VERS UNE NOUVELLE PHASE DU PROCESSUS DE CITOYENNISATION EUROPEEN?**

##### ***4.1.1 Plan D, Debate Europe, l'Europe des citoyens : le concept de « citoyenneté européenne active » comme réponse à l'échec des référendums de 2005***

Suite à l'échec du projet de Traité constitutionnel, la Commission européenne a lancé en octobre 2005, le « Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat », devant servir de base pour un débat sur l'avenir de l'UE (Commission européenne, 2005). Son objectif consistait à encourager les États membres à organiser un large débat public sur l'avenir de l'Union européenne, en y associant les citoyens, la société civile, les partenaires sociaux, les parlements nationaux et les partis politiques, avec le soutien des institutions de l'UE. Il s'agissait de stimuler la communication et le débat sur les activités de l'UE en répondant à la nécessité d'être à l'écoute des attentes des citoyens. Le plan D a eu comme fer de

lance six projets transnationaux de citoyens européens gérés par des organisations de la société civile (tels que le Mouvement européen international, la Fondation du Roi Baudouin, Notre Europe, etc.) , de concert avec un vaste réseau de partenaires dans toute l'Europe, visant à expérimenter des méthodes de consultation novatrices et permettre à des personnes appartenant à des sphères publiques nationales différentes d'entrer en relation en leur qualité de citoyens européens pour débattre de l'avenir de l'Union.

Consistant à « mieux écouter, mieux expliquer et agir localement », et donc concentrée sur la partie « Débat et dialogue », la stratégie du plan D appliquée de 2005 à 2007 se poursuit depuis 2008 avec « Debate Europe », un cadre opérationnel proposé par la Commission visant à exploiter les réalisations du Plan D (Commission, 2008). « Debate Europe » s'articule autour de 4 axes d'action principaux : exposer les résultats des consultations des citoyens aux décideurs politiques, en permettant aux citoyens de transmettre eux-mêmes leurs conclusions aux élus, partis et fondations politiques ; mettre en place une coopération étroite et, dans la mesure du possible, une action conjointe entre les institutions et organes communautaires afin de maximiser l'effectivité des efforts déployés pour promouvoir la citoyenneté européenne (forums de citoyens, stratégies de communication du Parlement européen en vue des élections de 2009, etc.); et exploiter au mieux les initiatives communautaires actuelles, dont les programmes de la Commission en faveur de la citoyenneté.

Au cœur de ce cadre figurent les programmes de la Commission « L'Europe pour les citoyens » et « Jeunesse en Action » (2007-2013). Les principaux objectifs du programme « L'Europe pour les citoyens » consistent à encourager les citoyens à s'impliquer activement dans le processus d'intégration européenne, à leur permettre de développer un sentiment d'identité européenne et d'améliorer la compréhension mutuelle entre Européens. Le programme accorde ainsi un soutien à toute une série d'acteurs (autorités locales, organisations non-gouvernementales, associations de consommateurs, citoyens, etc.) pour leur permettre d'agir, de débattre, de discuter et de nouer des contacts de différentes manières : jumelage de villes, projets transnationaux de la société civile, panels de citoyens, etc. Il met ainsi un accent tout particulier sur le développement de réseaux d'autorités locales et d'organisations de la société civile et leur effet multiplicateur. Le programme « Jeunesse en action » vise lui spécifiquement à promouvoir la citoyenneté des jeunes Européens. Ainsi est formulé son premier objectif : « Promouvoir la citoyenneté active des jeunes, en général, et leur citoyenneté européenne en particulier » ; à partir de cet objectif général sont définis un certain nombre d'objectifs spécifiques tels que « donner la possibilité aux jeunes et aux organisations de jeunesse de participer au développement de la société et de l'Union européenne (UE) en particulier », « développer le sentiment d'appartenance à l'UE » et « promouvoir la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe » (Parlement européen et Conseil, 2006a : 32).

Les initiatives décrites ci-dessus montrent qu'au cœur des efforts développés par les institutions de l'Union européenne depuis 2005 en matière de promotion de la citoyenneté figure le concept de « citoyenneté européenne active ».

« L'adhésion du public à l'UE ne peut se construire que par un débat ouvert et animé et par la participation active des citoyens aux questions européennes (...). Tel est l'un des objectifs majeurs de la politique de la Commission en matière de communication: impliquer les citoyens en encourageant la *citoyenneté européenne active* ». (Commission, 2008 : 11).

Le concept de « citoyenneté européenne active » avait déjà été utilisé dans le discours institutionnel européen, lors de la mise en place en janvier 2004 d'un « Programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active (participation civique) » (2004-2006) (décision 2004/100/CE du 26 janvier 2004). Celui-ci visait à promouvoir et diffuser les valeurs et les objectifs de l'Union européenne, rapprocher les citoyens de l'Union européenne et de ses institutions et les encourager à s'engager plus fréquemment auprès de ses institutions; et associer étroitement les citoyens aux réflexions et débats sur la construction de l'Union européenne.

Mais depuis l'échec du projet de Traité constitutionnel, le concept de « citoyenneté européenne active » est de plus en plus présent dans le discours institutionnel européen et la promotion d'une citoyenneté active chez les Européens semble devenue impérative. On peut ainsi noter le caractère d'urgence attribué au développement de la citoyenneté européenne active dans les considérants de la

décision du Parlement européen et du Conseil établissant le Programme « L'Europe pour les citoyens » visant à « promouvoir la citoyenneté européenne active »:

« Il est tout particulièrement urgent de faire prendre pleinement conscience aux citoyens européens de leur citoyenneté européenne, dans le cadre de la réflexion générale sur l'avenir de l'Europe lancée par le Conseil européen de Bruxelles des 16 et 17 juin 2005 (...). La promotion d'une citoyenneté active constitue un élément clé pour renforcer non seulement la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance, mais aussi la cohésion et le développement de la démocratie » (Parlement européen et Conseil, 2006b : 32).

Comme l'affirment Hoskins et Mascherini, « by adding the word 'active', it [the notion of *Active Citizenship*] has emphasised the involvement of citizens » (2000 : 461). Après la mise en place d'un cadre normatif et de mécanismes institutionnels permettant l'exercice de la citoyenneté européenne par les individus, les institutions européennes considèrent désormais urgent de s'interroger sur l'appropriation de cette citoyenneté par ses détenteurs. Les pratiques des citoyens européens font l'objet d'une attention croissante, conformément à l'approche *bottom-up* de l'intégration démocratique promue par James Tully (2007). Comment faire que les citoyens européens s'approprient les éléments du régime de citoyenneté européen mis en place par les textes juridiques pour les mettre en pratique ? Telle est la question centrale qui anime les institutions européennes en matière de citoyenneté européenne depuis quelques années.

#### 4.1.2 *La citoyenneté active au sein de l'Union européenne : retour sur un concept*

L'Union européenne, a dans le passé, déjà cherché à répondre à cette question. Historiquement, la réponse fournie par la Commission a été principalement basée sur la politique d'éducation. En effet, comme le montrent plusieurs auteurs, la politique d'éducation à la citoyenneté, et en particulier la citoyenneté européenne, n'est pas récente dans le contexte de l'Union européenne. Isabelle Petit (2005), Anja Heikkinen (2006) ou encore Avril Keating (2009) notamment montrent que la Communauté européenne a dès les premières années de son existence considéré l'inclusion d'une dimension européenne au sein des politiques éducatives nationales afin de favoriser l'émergence d'une identité européenne, base de la citoyenneté européenne. Selon Avril Keating, la promotion de la citoyenneté européenne à travers les politiques d'éducation a pris un nouveau tournant au milieu des années 90 :

« Where in the past citizenship (or at least education for European citizenship) tended to be defined predominantly in terms of identities, cultures and histories, the policies that emerged after 1992 instead tend to depict citizenship as a multifaceted and largely post-national concept (...). Greater emphasis is placed on the citizen as a member of a political or civic community than as a member of a cultural, ethnic or historical community » (*Ibid* : 144).

C'est dans ce contexte de la politique d'éducation de l'UE qu'est initialement apparu le concept de « citoyenneté active ». Le concept a été mis en avant en 1998 dans la publication de la DG XXII Éducation, Formation, Jeunesse,

« L'apprentissage à la citoyenneté active. Un défi important pour la construction d'une Europe de la connaissance », dirigée par la Commissaire Édith Cresson :

« Le but principal de l'éducation est de développer le potentiel humain, celui de la personne dans son intégralité, en permettant à tous les citoyens de participer pleinement à la vie culturelle, économique, politique et sociale. L'apprentissage à la *citoyenneté active* se retrouve tout naturellement au cœur de ces aspirations nobles de notre civilisation » (Commission européenne, 1998 : 1).

Ce document a posé les bases du développement subséquent de la notion de citoyenneté active dans le programme de travail « Éducation et formation 2010 », cadre stratégique de coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation adopté par le Conseil Éducation en 2002 en vue de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne (Hoskins et Mascherini, 2009 : 460). L'objectif stratégique 2.3 de ce programme de travail vise à « favoriser la citoyenneté active, l'égalité des chances et la cohésion sociale », et plus particulièrement à « garantir une promotion efficace de l'apprentissage des valeurs démocratiques ainsi que de la participation démocratique par tous les partenaires scolaires afin de préparer à la citoyenneté active » (Conseil, 2002 : 13). Les intitulés des projets financés dans ce domaine par la DG Recherche dans le cadre des 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> Programmes-cadre pour la recherche et le développement technologique témoignent également du lien étroit initialement établi entre citoyenneté active et éducation : « Education and Training for Governance and Active Citizenship in Europe » (coordonné par l'Université de Surrey au Royaume Uni) ou « Intercultural Active Citizenship Education »,

(coordonné par l'Université de Coimbra au Portugal) (pour une revue des résultats de ces projets, voir notamment Føllesdal, 2008).

Depuis quelques années cependant, le concept générique de citoyenneté active semble prendre au sein du discours et des programmes des institutions européennes une importance qui lui est propre, une existence certes toujours liée aux problématiques d'apprentissage, notamment d'apprentissage tout au long de la vie, mais plus confinée uniquement au cadre de la politique de l'UE en matière d'éducation formelle. Le concept de « citoyenneté active européenne » est devenu une notion charnière dans la politique de l'UE en matière de citoyenneté depuis 2006.

#### **4.2 LA POLITIQUE DE « CITOYENNETE EUROPEENNE ACTIVE », UNE NOUVELLE PHASE DANS LE PROCESSUS DE CITOYENNISATION EUROPEEN : ELEMENTS D'EXPLICATION**

##### ***4.2.1 Outils théoriques***

Après la mise en place, à travers un cadre normatif spécifique et des mécanismes institutionnels, d'un régime de citoyenneté européen, et face aux difficultés de faire avancer le processus de citoyennisation européen par la voie des traités ces dernières années, l'action de l'UE en matière de citoyenneté européenne s'articule principalement depuis 2006 autour d'une politique publique, menée principalement par la Commission, de promotion d'une « citoyenneté



européenne *active* ». C'est le choix de cette politique que cherche à comprendre la présente section.

Des éléments de réponse peuvent en premier lieu être trouvés dans les théories et concepts développés dans le champ des études européennes. Ainsi, l'adoption d'une perspective néo-fonctionnaliste de l'intégration européenne engendrerait l'hypothèse que l'émergence récente d'une politique de citoyenneté européenne active menée par les institutions de Bruxelles serait le résultat de l'effet d'engrenage (*spill-over*) guidant l'ensemble de la construction européenne. Celui-ci serait tout d'abord fonctionnel : l'objectif de Lisbonne de faire de l'UE « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » aurait créé la nécessité de « fabriquer » des citoyens actifs et engagés. Mais l'effet d'engrenage serait également politique : convaincues par la « théorie de la bicyclette », selon laquelle le processus l'intégration européenne doit sans cesse progresser pour ne pas échouer, les élites européennes cherchent toujours de nouvelles voies pour promouvoir le processus d'intégration – la voie des traités ayant échoué pour faire progresser le processus de citoyennisation européenne, elles ont mobilisé celles de la politique publique, comme cela a été le cas dans d'autres secteurs de l'action européenne, tels que l'environnement. Cette approche néo-fonctionnaliste, inspirée du cadre proposé par Ernst Haas (1958), offre des pistes de réflexion, notamment en ce qui concerne la mise en relation de la politique de citoyenneté européenne active avec le cadre de la Stratégie de Lisbonne ou le rôle moteur des élites européennes. Elle procède néanmoins de postulats qui sont au

cœur des critiques érigées à l'encontre du néo-fonctionnalisme : elle propose tout d'abord une lecture téléologique de la construction européenne, selon laquelle le processus de construction européenne mènerait inexorablement à une « union toujours plus étroite » (*ever closer union*) (Moravcsik, 2005). Elle repose ensuite sur le postulat que les élites européennes sont inexorablement dévouées à la cause d'une Europe fédérale, ce que contredit notamment l'analyse de l'opinion des élites européennes récemment proposée par George Ross (2008).

Si le champ des études européennes a longtemps été dominé par le débat néo-fonctionnalisme vs. intergouvernementalisme, il a été marqué ces dernières années par l'émergence d'une nouvelle approche, ce que Beate Kohler-Koch et Berthold Rittberger appellent le « virage de la gouvernance » (« *governance turn* ») (2006); l'Union européenne n'est pas dans ce courant considérée à travers la lentille du processus d'intégration européenne, qui a monopolisé une grande partie de la littérature européeniste pendant de nombreuses années, mais comme un « système de gouvernance » (Eberlein and Kerwer, 2004 : 121), au sein duquel évoluent notamment des « réseaux de politiques » (*policy networks*):

« The majority of works on European governance use policy networks as an analytical tool to study European governance as dependent variable (...). A major point of interest is the relationship between the Commission and national and transnational interest groups in various policy areas and the influence of these sectoral networks on policy outcomes and policy change in European policy-making » (Börzel, 1997 : 11).

Dans cette perspective, l'émergence d'une politique de citoyenneté européenne active pourrait être interprétée comme le résultat de l'activisme de réseaux et groupes d'intérêts paneuropéens en relation avec la Commission. Cette approche a le mérite de mettre en évidence le rôle des acteurs dans la transformation des politiques publiques européennes. Elle ne permet pas cependant de réellement appréhender le contexte, le cadre structurel et institutionnel au sein duquel évoluent les acteurs. Or cet élément est essentiel pour situer la politique de citoyenneté européenne active en émergence à la lumière de l'ensemble du processus de citoyennisation européen, et, plus généralement, de la construction européenne.

Le cadre théorique mobilisé dans cet article partage le postulat ontologique décrit ci-dessus d'une Union européenne espace de production de politiques publiques. Dans cette perspective, il se distinguera, pour comprendre l'émergence de la notion de « citoyenneté européenne active », des théories traditionnelles intergouvernementalistes ou néo-fonctionnalistes, rationalistes ou constructivistes développées par les Européanistes dans l'analyse du processus d'intégration (voir notamment la revue proposée par Pollack, 2006) pour s'appuyer sur la littérature existante en matière d'analyse des politiques publiques, sous l'influence du constat de Petiteville et Smith :

« D'une manière générale, la connaissance des organisations internationales et de l'action publique multilatérale qu'elles promeuvent ne peut que tirer bénéfice d'études mobilisant de manière systématique les méthodes et concepts de l'analyse des politiques publiques » (Petiteville et Smith, 2006 : 363).

Le processus étudié – le choix d’une politique publique centrée sur la promotion de la citoyenneté européenne active comme outil de citoyennisation - s’inscrit dans un contexte politique particulier; il est à la fois mené par des acteurs porteurs d’intérêts, encadré par un cadre institutionnel spécifique et formulé au travers de cadres normatifs et rhétoriques. Une analyse pragmatique (*problem-driven*) de ce processus ne saurait donc se limiter à la mise en exergue d’une seule des variables explicatives traditionnellement mobilisées alternativement ou concurremment par les théories de la construction européenne - les idées ou les intérêts<sup>46</sup> ; elle nécessite un cadre théorique multifactoriel cherchant à réconcilier ou, pour reprendre le terme employé par Alexander Wendt et James Fearon, faire « converser » les approches rationalistes et constructivistes (Wendt et Fearon, 2002 : 68) en intégrant les différentes variables lourdes proposées notamment par Hugh Hecllo (1994) et Peter Hall (1997) – idées, intérêts, institutions – et le poids du contexte.

Afin de comprendre l’interaction entre ces variables-clés et le contexte, l’approche revisitée de la théorie de la « poubelle » (« *garbage can* ») de March et Olsen (1989) proposée par John Kingdon (1995) offre un point de départ intéressant. Kingdon interprète le changement de politique comme le résultat de l’exploitation d’une fenêtre d’opportunité par des entrepreneurs politiques; l’ouverture d’une fenêtre permet aux entrepreneurs de faire confluer les trois

---

<sup>46</sup> Sur la dichotomie intérêts/idées largement opérée dans les études européenistes voir notamment Jenson et Mérand, 2010.

« courants » ou « scènes » du processus de production de politiques (*problem, policy* et *political streams*) et faire émerger l'alternative qu'ils proposent sur l'agenda politique :

« The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems » (Kingdon, 2003 : 165). « The advocates of more detailed proposals use these general events and themes to push their own ideas to the fore. In other words, these political events and themes open windows for these advocates » (*Ibid*: 168).

Cette approche permet de mettre en relation, dans l'analyse de chacun des courants, les variables que sont les idées et les intérêts. Si ce cadre théorique a jusqu'ici été surtout utilisé pour comprendre les ressorts de l'action publique dans le cadre de l'État, conformément aux travaux initiaux de ses auteurs, il a été plus rarement mobilisé pour analyser l'émergence de certaines politiques publiques au sein de cadres multilatéraux, tels que l'Union européenne (voir notamment les travaux de Claudio Radaelli sur la taxation directe, 1995; ou encore de Virginie Guiraudon sur l'émergence d'une politique d'immigration européenne, 2003) ou, plus rarement, les Nations Unies (voir notamment l'analyse proposée par Michael Lipson de la transformation des opérations de maintien de la paix onusiennes à la fin de la Guerre froide, 2007).

L'adoption du modèle de Kingdon pour comprendre l'émergence de politiques publiques dans un cadre multilatéral a donné lieu à un certain nombre d'adaptations. Dans son analyse de la transformation de la politique de maintien de

la paix des Nations Unies, Michael Lipson notamment adapte au contexte international la notion de « scène politique » proposée par Kingdon en la décomposant en trois dimensions :

« The political stream is conceived of here as consisting of actors, interests and ideas at three levels: (1) the multilateral setting; (2) politics within UN member states (...); and (3) politics and organizational culture within the UN » (Lipson, 2007 : 84).

Cet effort de décomposition mérite d'être pris en compte pour le contexte européen étudié ici. Michael Lipson souligne l'importance de prendre en compte le contexte politique propre au contexte multilatéral, aux États membres et aux Nations Unies elles-mêmes ; mais à travers le terme de « culture organisationnelle », il met également en exergue la pertinence de s'interroger sur les structures institutionnelles propres à l'entité étudiée, pointant ainsi la principale faiblesse du modèle de Kingdon.

Car si ce modèle permet de mettre en évidence le rôle des idées et des relations entre acteurs dans le processus de production des politiques publiques, il reste un modèle aléatoire et fluide, pour certains « a-historique » (Weir, 1992 : 18), dont semble absente toute variable structurelle. Ainsi, dans le cadre de leurs analyses respectives de la politique d'emploi et du système de taxation américains, Weir (1992) comme Mucciaroni (1992) déplorent explicitement que le modèle de Kingdon n'accorde que peu de poids à la variable institutionnelle et soulignent la

nécessité de prendre en compte les institutions dans l'explication du changement politique :

« Even if we assume the existence of a process that resembles the garbage can model, we still need to trace out specifically what kinds of institutional structures facilitate or constrain various problems and solutions from reaching the agenda » (Mucciaroni, 1992 : 467).

Le cadre théorique adopté ici est alors fondée sur la conciliation de l'utilisation du modèle de Kingdon avec une approche néo-institutionnaliste accordant aux institutions un poids important dans les processus de production des politiques publiques. A cette fin, il emprunte à Pierson la distinction opérée entre les deux variables que sont les structures institutionnelles formelles (la nature du régime politique, le mode de scrutin, le caractère fédéraliste ou unitaire de l'État, etc.) et les politiques publiques (1994 : 32), pour mettre en exergue le pouvoir structurant des premières sur l'ensemble du processus de *policy-making* :

« A central feature of New Institutionalism has been a renewed appreciation for the ways in which the structures of formal political institutions influence social processes » (Pierson, 1994 : 32).

Dans cette perspective, le modèle théorique adopté ici positionne les institutions formelles comme des variables structurelles définissant le cadre spécifique au sein duquel opère le *policy process* constitué par les trois courants de Kingdon et façonnant les développements intervenant dans chacun des courants et leur résultat.

Ainsi, afin de saisir l'ensemble des facteurs qui ont permis la transformation de la politique de citoyenneté européenne autour de la notion de citoyenneté active, il convient d'analyser la confluence de l'identification d'un problème particulier, du contexte politique de l'intégration européenne, et des priorités de l'Union en termes de politiques, à la faveur du jeu de certains entrepreneurs politiques et à travers le cadre institutionnel spécifique qui caractérise l'Union européenne.

#### ***4.2.2 Le policy process : identification du problème, contexte politique et paradigme dominant***

##### **Les relations entre Bruxelles et les citoyens de l'Union : identification du problème (*problem stream*)**

Déficit démocratique, Europe des élites vs. Europe des citoyens, absence de participation des citoyens : quel que soit la terminologie employée, l'appropriation par les citoyens européens du « régime de citoyenneté » (Auvachez, 2007) mis en place par l'Union européenne n'est pas une problématique nouvelle. Au sein de la littérature universitaire européeniste, la question cristallise les débats depuis un certain nombre d'années :

« Ce qui est propre à l'Union, et que la 'gouvernance démocratique' ne permet pas de corriger, c'est l'absence de 'participation subjective' des citoyens (...). L'Union (...) tend à produire une « société civile » durablement dépolitisée : parce qu'ils ne perçoivent que confusément les enjeux européens, et la manière dont ils peuvent les infléchir, les citoyens ne suivent pas la 'vie politique européenne' et se disent, dans une mesure beaucoup plus large que ce que l'on peut observer dans les États, incapables de formuler une opinion (...) » (Magnet, 2006 : 128).



Au sein même des institutions européennes, le problème du défaut de mobilisation des citoyens européens envers l'Union a été posé avec la même acuité :

« Ideas of a social Europe, or a citizen's Europe, were widespread at the level of rhetoric during the period of Jacques Delors' presidency of the European Commission, and to some extent Delors was able to push forward an embryonic set of measures designed to mobilize the citizenry on behalf of the European project. The debate around Giscard d'Estaing's model European constitution turned partly on the question of how to mobilize citizens on behalf of what was widely perceived as a project belonging solely to Europe's political class » (Field et Murphy, 2006 : 71).

Le défaut de « confiance verticale » (Magnette, 2006 : 156) des citoyens envers les institutions de Bruxelles est donc un problème identifié de longue date. C'est l'ouverture, à la faveur du contexte politique spécifique qui marque les années 2005-2006, d'une fenêtre d'opportunité qui va rendre le problème encore plus pressant.

**La crise constitutionnelle et l'échec des référendums français et néerlandais : l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique (*political stream*)**

« Problems are often not self-evident by the indicators. They need a little push to get the attention of people in and around government. That push is sometimes provided by a focusing event like a crisis or disaster that comes along to call attention to the problem, a powerful symbol that catches on (...) » (Kingdon, 2003 : 94-96).

« There are (...) occasions during which a problem becomes pressing, creating an opportunity for advocates of proposals to attach their solutions to it » (*Ibid*: 168).

L'échec des référendums français et néerlandais de 2005 sur le projet de Traité constitutionnel a provoqué au sein des institutions européennes une véritable « crise constitutionnelle » (Magnette, 2006 : 10) :

« Le rejet du traité constitutionnel par les peuples français et néerlandais, et les polémiques passionnées auquel il a donné lieu dans bien d'autres États membres, ont plongé les élites européennes, intellectuelles et politiques, dans un état de désarroi » (Magnette, 2006 : 99).

Si le diagnostic de la faible participation des citoyens européens à l'échelle européenne a été posé bien avant 2005, cette crise a aggravé le problème, ou tout au moins sa perception par les élites européennes, créant ainsi un moment propice à la relance du débat sur la faible appropriation par les citoyens européens du régime de citoyenneté de l'Union :

« Questions have once again been raised about how European institutions can connect with its citizens and ensure that its citizens are informed about (and therefore, it is often assumed, in favour of) European integration » (Keating, 2009 : 135)

La crise constitutionnelle de 2005 et la relance du débat sur la connexion entre l'Union et ses citoyens qu'elle a provoqué a donné lieu à plusieurs analyses et recommandations de la part des Européanistes. Andrew Moravcsik est ainsi explicite sur l'inutilité d'une politique qui se concentrerait sur le processus *top-down* du processus de citoyennisation, c'est-à-dire l'addition de nouveaux éléments au régime de citoyenneté de l'Union :

« The first [dubious] premise on which the constitutional project was based is that *increases on institutional opportunities to participate tend to generate greater political participation*. (...) Thus any strategy to expand popular participation in EU matters by expanding institutional opportunities are likely to fail » (Moravcsik, 2006 : 223-226).

Dans son analyse de ce qu'il appelle le « malentendu constitutionnel européen », Paul Magnette insiste lui sur « la nécessité de revenir sur une question essentielle du débat européen : comment peut-on produire les ressources civiques qui feraient de ses citoyens autre chose que des détenteurs de droits? » (Magnette, 2006 : 129).

Les entrevues réalisées avec plusieurs fonctionnaires européens confirment que la crise constitutionnelle de 2005 a renforcé le processus de « prise de conscience » en cours au sein de la Commission sur la nécessité de « faire adhérer les citoyens, les impliquer, les faire participer » au projet européen<sup>47</sup>. Toutefois, ce momentum a également démontré la sensibilité politique de la question de la citoyenneté européenne telle que présentée depuis les débuts de la construction européenne et le manque de maturité des États membres en la matière. Pour certains, le concept de citoyenneté européenne a même paradoxalement perdu de sa pertinence, de son attrait au sein de la Commission. Dans tous les cas, l'échec des référendums français et néerlandais a, pour la plupart des personnes interrogées, mis en lumière la nécessité d'adopter une nouvelle approche pour la promotion des questions de citoyenneté au sein de l'UE, une approche qui, en consonance avec

---

<sup>47</sup> Entretien, Bruxelles, le 22 juillet 2009.

l'analyse proposée par Moravcsik (2006), « bypasserait », « détournerait » les grands débats sur la problématique de la citoyenneté pour l'orienter sur « des choses concrètes »<sup>48</sup>. Le concept de citoyenneté active tel que développé dans le cadre de l'UE depuis quelques années a été la réponse à la recherche de cette nouvelle approche.

### **Le développement du concept de citoyenneté active dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne et sa version « révisée » (*policy stream*)**

Selon John Kingdon, l'alternative proposée comme solution au problème perçu qui va s'imposer sur l'agenda politique ne surgit pas au moment de l'ouverture de la fenêtre d'opportunité; elle doit exister, avoir été discutée et travaillée au préalable :

« In the policy stream, proposals, alternatives, and solutions float about, being discussed, revised, and discussed again (...). If decision makers become convinced a problem is pressing, they reach into the policy stream for an alternative that can reasonably be seen as a solution » (Kingdon, 2003 : 172; 174).

Conformément à l'analyse de Kingdon, le bref historique du développement de la notion de citoyenneté active présenté ci-dessus montre que celle-ci existe dans le discours institutionnel européen depuis 1998, dans le cadre de la politique d'éducation et de formation tout au long de la vie de l'Union.

---

<sup>48</sup> Idem.

Si l'idée de citoyenneté active existe dans le discours européen avant son émergence sur l'agenda de la politique de citoyenneté européenne, il est difficile de considérer, comme John Kingdon, qu'elle « flotte » sans aucun ancrage idéologique. En effet, comme l'explique Daniel Béland :

« Against the impression that policy ideas have little consistency, it must be stressed that most alternatives are grounded in a policy paradigm, which constitutes the structured intellectual background of policy decisions. These paradigms serve as 'road maps' to experts and policy-makers (...). » (Béland, 2005 : 8)

Ainsi, l'alternative proposée par les entrepreneurs politiques qui finit par s'imposer sur l'agenda politique existe préalablement à l'identification du problème et l'ouverture de la fenêtre d'opportunité dans le *policy stream*. Elle s'inscrit dans le paradigme spécifique qui domine alors la production de politiques publiques. Le développement du concept de citoyenneté active doit alors être lu à la lumière de l'agenda dominant la production de politiques publiques par les institutions européennes ces dernières années : la Stratégie de Lisbonne, et sa version révisée depuis le Conseil européen de mars 2005.

« L'Union s'est aujourd'hui fixé un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir : devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Conseil européen, 2000).

L'articulation de l'objectif stratégique de l'UE pour 2010 en ces termes indique clairement que l'objectif primordial de nature économique va de pair avec

des objectifs sociaux et civiques visant à établir une Europe socialement inclusive et citoyenne (Seddon et Mellor, 2006 : 189). Dans cette perspective, la notion de citoyenneté active a été évoquée dès les premières phases de l'agenda de Lisbonne, en lien avec les concepts de compétences, connaissance ou d'apprentissage:

« The term 'Active Citizenship' was first used in a European level context when developing the proposals for the European Commission Lisbon 2010 Strategy towards developing a competitive 'knowledge society' and 'greater social cohesion'. In this context Active Citizenship was described as a way of empowering citizens to have their voices heard within their communities, a sense of belonging and a stake in the society in which they live, the value of democracy, equality and understating different cultures and different opinions » (Bryony et Mascherini, 2009 : 462).

Si la notion de citoyenneté active est présente dans le discours européen dès les premières phases de l'agenda de Lisbonne, la révision de la Stratégie de Lisbonne en mars 2005 a renforcé la pertinence du concept dans l'univers du discours politique européen. Selon Jane Jenson, cette révision a révélé l'orientation de l'UE vers un paradigme d'« investissement social » (Jenson, 2008a) caractérisé par la convergence de trois idées :

« First is the notion of the need for constant learning in a knowledge-based society and economy. Second is an orientation to the future that privileges long-term results over current conditions, including current inequalities. Finally there is the idea that successful individuals do more than help themselves. They enrich our common future and therefore ensuring their success is beneficial for the community as a whole, now and into the future » (Jenson, 2008b : 7).

La figure du citoyen actif, doté de nombreuses ressources et engagé dans la vie de la communauté à toutes les échelles, et notamment à l'échelle européenne, est alors au centre du paradigme de l'investissement social:

« As the overarching aim the EU is to become the 'most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world', (...) the (ideal) European Citizen is the Educated Citizen, one that has been schooled and skilled for participation in postmodern and globalized societies. However, (...) the ideal citizen must also adhere to civic values, be an active participant in all aspects of social life, and in creating a shared future for themselves and for Europe » (Keating, 2009 : 147).

Pour la Commission, investir dans le capital social signifie aussi « investir dans la citoyenneté active » (Commission, 2007 : 10). La note « Opportunités, accès et solidarité: vers une nouvelle vision sociale pour l'Europe du 21<sup>e</sup> siècle » établit expressément le lien entre investissement social et citoyenneté active :

« L'ambition centrale est de garantir une répartition plus large des perspectives de réussite, afin de permettre à chaque citoyen de l'UE d'avoir accès aux ressources, aux services, aux conditions et aux capacités et de transformer l'égalité des chances théorique et la citoyenneté active en une réalité effective » (Commission, 2007 : 7).

Comme le souligne Peter Hall, un paradigme spécifie non seulement les objectifs de politique publique, mais également les instruments à utiliser pour les atteindre (1993). Mettant particulièrement l'accent sur la maîtrise de l'information et des connaissances, le paradigme de l'investissement social guidant l'ensemble des politiques publiques de l'UE ces dernières années s'accompagne d'instruments spécifiques. Agissant comme des investisseurs, les organisations politiques (États,

organisations supranationales) doivent disposer du maximum de connaissances et d'information possible afin de prendre des décisions éclairées et rentabiliser leurs investissements (Saint-Martin, 2000 : 41). Dans cette perspective, le paradigme de l'investissement social est celui des indicateurs, mesures et autres *benchmarks* (notamment Jenson, 2008b : 15).

Les modalités du développement du concept de citoyenneté active dans le cadre de l'Union européenne renvoient clairement à ces instruments :

« In addition to the direct influence which the need for informed policy development and enhancement of educational practice has on research, the fashion for 'evidence-based' policy, and for measurement, indicators and targets, has been influential. We see this, for example, in the European Commission's project (2005–2007) to develop 'indicators' of 'active citizenship' and 'education and training for active citizenship'» (Brooks et Holford, 2009 : 87).

Le développement du concept de citoyenneté active par l'UE s'est ainsi fondé, à travers de nombreux projets de recherche, sur la production d'un grand nombre d'indicateurs visant à appréhender les caractéristiques de la citoyenneté active, en mesure le développement dans les États membres et appréhender l'impact des politiques d'éducation en la matière. Dans la lignée des nombreux projets financés par la DG Recherche de la Commission dans le cadre des 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> Programmes-cadre pour la recherche et le développement technologique (1998-



2002 et 2002-2006)<sup>49</sup>, une partie importante des travaux de l'Unité Analyses et Prospective de la Direction Générale Éducation et Culture de la Commission européenne sont ainsi consacrés au développement d'indicateurs sur la citoyenneté active. En outre, le Centre de Recherche de la Commission européenne sur l'apprentissage tout au long de la vie (European Commission Centre for Research on Lifelong Learning - EC CRELL), s'est consacré de 2005 à 2008 à un projet intitulé « Active Citizenship in a learning context ». Ce projet, mené en coopération avec le Conseil de l'Europe, a été soutenu par un réseau européen interdisciplinaire, « Active Citizenship for Democracy », rassemblant des chercheurs dans les domaines de l'éducation, de la science politique et de la sociologie. Les objectifs étaient de développer des indicateurs sur la citoyenneté active et l'apprentissage de la citoyenneté active ; d'évaluer le succès des politiques d'éducation et de formation à la citoyenneté active ; et d'identifier la relation entre l'apprentissage et la pratique de la citoyenneté active, avec pour but ultime de la recherche la définition de recommandations de politiques (Hoskins et Hubert, 2008 ; Hoskins et Mascherini, 2009).

La notion de citoyenneté active préexistait donc dans le *policy stream* européen avant la crise constitutionnelle, au sein de la Stratégie de Lisbonne ; la révision de cette Stratégie en mars 2005 en a même fait une notion centrale du paradigme d'investissement social qui guide la politique européenne depuis lors. Le

---

<sup>49</sup> Pour une revue des 16 projets financés dans le cadre du 5<sup>ème</sup> Programme-cadre, voir notamment Føllesdal, 2008.

« rattachement » du concept de citoyenneté active produit dans le cadre de l'agenda de Lisbonne au problème de la confiance entre les citoyens et les institutions de Bruxelles, rendu encore plus pressant par la crise constitutionnelle de 2005, pour permettre l'émergence d'une politique de « citoyenneté européenne active » a alors été favorisé par le jeu d'un entrepreneur politique central, la Commission européenne, au sein d'un cadre institutionnel spécifique.

#### **4.2.3 *Quels entrepreneurs? Les acteurs « visibles » et « cachés » de la Commission européenne***

Le rôle actif joué par la Commission dans la production de politiques publiques par l'Union européenne est bien documenté dans la littérature. Le pouvoir d'initiative de la Commission, son monopole sur les propositions de décision en font le principal entrepreneur du processus de *policy-making* européen. Plusieurs auteurs montrent ainsi que si la Présidence, le Conseil et le Parlement tentent constamment de faire valoir leurs pouvoirs sur la définition de l'agenda politique de l'UE, c'est bien la Commission qui, finalement, « livre » le document de politique et définit ainsi le cadre du compromis politique sur lequel sera fondée la décision finale du Conseil et du Parlement (voir notamment Cram, 1994; Pollack, 1997; Hix, 2005; Bauer, 2008)

Si les travaux européenistes sur le rôle d'entrepreneur de la Commission européenne sont pléthores, il convient de remarquer, avec Michael Bauer, que la

plupart des analyses proposées considèrent la Commission comme une institution monolithique, un bloc homogène :

« Analysts usually treat the Commission (or an individual Directorate-General (DG) or service within it) as an actor itself, but they rarely specify under what conditions entrepreneurship – to take the most usual notion that conceptualizes the Commission as a purposeful political actor able to pursue an aim over long time periods and via astonishing detours – actually works inside the Commission administration » (Bauer, 2008 : 693)

Or une analyse compréhensive de l'émergence de la politique de citoyenneté européenne active ces dernières années mérite d'identifier les acteurs, les entrepreneurs qui, au sein de la Commission, en sont les promoteurs. John Kingdon opère alors une distinction analytique entre deux catégories d'entrepreneurs politiques, les acteurs « visibles » et les participants « cachés » (Kingdon, 2003):

« The visible cluster of actors, those who receive considerable press and public attention, include the president and his high-level appointees, prominent members of Congress, the media and such elections-related actors as political parties and campaigners. The relatively hidden cluster includes academic specialists, career bureaucrats, and congressional staffers » (Kingdon, 2003 : 199).

Dans le cadre européen, cette distinction renvoie assez bien aux deux principaux types d'acteurs évoluant au sein de l'institution « hybride » que forme la Commission, divisée entre le Collège des Commissaires et les services permanents :

« There is no question that the ‘political’ side of the Commission – the College and *cabinets* – has, over time, become a considerably different world from that of permanent officials on the Commission’s services or Directorates-General (DG) » (Peterson, 2008 : 763).

Dans la lignée des travaux de Laura Cram analysant la Commission comme une « multi-organisation » (Cram, 1994), Dinyssis Dimitrakopoulos et Hussein Kassim s’érigent également contre la croyance, selon eux fortement répandue et façonnée par les théories du choix rationnel, selon laquelle les préférences de la Commission sont assimilées à celles d’une « bureaucratie monolithique soucieuse de ses seuls intérêts, lesquels seraient « ‘inscrits’ dans son être où il n’y aurait plus qu’à les ‘lire’ » (Dimitrakopoulos et Kassim, 2005 : 171). Au contraire :

« (...) les préférences de la Commission découlent non seulement de l’interaction entre le président et ses collègues, mais aussi de l’activité des fonctionnaires à différents niveaux de l’administration et des relations entre le Collège et les services » (*Ibid* : 174).

Sur le plan politique, plusieurs auteurs soulignent le *leadership* du Président actuel de la Commission, José Manuel Barroso : « Barroso established himself as a more forceful leader than Prodi, with far more control over the prioritizing of policy goals » (Peterson, 2008 : 774). Barroso a ainsi clairement établi deux priorités majeures à son premier mandat : la Stratégie de Lisbonne et l’Europe des résultats. Selon plusieurs des fonctionnaires européens interrogés, le développement de la citoyenneté européenne ne figurait pas parmi les priorités politiques de la

Commission Barroso 1<sup>50</sup>. Le « Projet pour les Citoyens » (Commission, 2006) et l'approche du « Citoyen d'abord » (« Citizens first ») fixée comme priorité dans la stratégie politique de la Commission pour 2009 renvoient à un agenda politique pragmatique centré sur la création d'une Europe des résultats, d'une Union européenne qui produit des bénéfices concrets, en termes socio-économiques notamment, plutôt qu'à un souci de développer la citoyenneté européenne. Le Président de la Commission est jusqu'ici resté relativement neutre sur les questions liées à la citoyenneté active, ne prenant ni un parti pris négatif ni une position véritablement proactive<sup>51</sup>.

Cette neutralité trouve peut-être sa source dans le positionnement de l'équipe même de Barroso, et notamment du Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA). Les bras droits de Barroso au sein du BEPA, Roger Liddle puis Vitor Gaspar, ne pensent pas l'investissement social en termes de citoyenneté. Conseillers économiques du BEPA dont le passage au sein des institutions européennes correspond à un statut temporaire de consultants (plutôt que de fonctionnaires européens de carrière), Liddle comme Gaspar accordent peu d'attention à la construction de la citoyenneté européenne. - L'« inventaire » de la réalité sociale européenne commandité en 2007 auprès de Roger Liddle<sup>52</sup> comme document consultatif ne fait pas le lien entre investissement social et citoyenneté

---

<sup>50</sup> Barroso 1 désignant ici le mandat de la Commission européenne dirigée par José Manuel Barroso de 2004 à 2009.

<sup>51</sup> Entretien, Bruxelles, le 22 juillet 2009.

<sup>52</sup> Avec Frédéric Lerais, également conseiller du BEPA.

active. La relation entre citoyenneté active, participation civique et paradigme d'investissement social a alors été mise en exergue par d'autres conseillers du BEPA, et notamment les fonctionnaires en charge des questions de politique sociale; ainsi, la publication du rapport « Investing in Youth : an Empowerment Strategy » présente explicitement le développement de l'engagement civique des jeunes comme une condition essentielle du succès des politiques d'investissement social (2007b : 61). La proclamation éventuelle de 2013 comme année européenne de la citoyenneté par Barroso, en cours de discussion, suscite aujourd'hui des espoirs et marque pour certains le signe d'un intérêt peut-être renouvelé de la présidence de la Commission pour les questions de citoyenneté<sup>53</sup>.

Si l'on ne peut attribuer l'émergence d'une politique de citoyenneté européenne centrée sur le concept de citoyenneté européenne active au leadership du Président de la Commission européenne actuel, le rôle des acteurs « cachés » que sont les fonctionnaires des services de la Commission mérite attention. Historiquement, les questions de citoyenneté étaient perçues par les acteurs de l'Union, à partir d'une conception essentiellement juridique et *top-down* de la construction du régime de citoyenneté européen, comme relevant essentiellement de la Direction Générale Justice, Liberté et Sécurité. La problématique de l'appropriation par les citoyens européens de ce régime de citoyenneté a renforcé la place de l'information aux citoyens et de l'éducation dans la politique menée par

---

<sup>53</sup> Entretiens, Bruxelles, le 22 juillet 2009.

l'UE en matière de citoyenneté, et en particulier de citoyenneté européenne<sup>54</sup>. Dans cette perspective, deux acteurs sont de plus en plus explicitement présents sur les questions de citoyenneté européenne depuis 2005 : la Direction générale Communication, en charge du développement du Plan D et de « Debate Europe » et la Direction générale Éducation et Culture (DG EAC), responsable notamment des programmes « L'Europe pour les citoyens » et « Jeunesse en action ».

C'est au sein de la DG EAC qu'a émergé et a été développé le concept de citoyenneté active et, plus récemment, de « citoyenneté active européenne ». Néanmoins, comme souligné précédemment, cette Direction générale, pas plus que la Commission elle-même, ne saurait être considérée comme un bloc homogène. Au sein même de cette DG, l'approche à adopter pour le développement du concept de citoyenneté active lui-même fait l'objet de débats, et parfois même de luttes de pouvoir internes. Deux approches majeures à l'idée de citoyenneté active se distinguent clairement. Les travaux de la Direction A « Éducation et Formation tout au long de la vie » en matière de citoyenneté active se concentrent essentiellement sur l'analyse et la prospective ; l'unité Analyses et prospective (EAC-A-4) travaille ainsi, en coopération avec l'IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) à l'évaluation du développement des connaissances civiques dans le cadre scolaire afin de mesurer l'impact des politiques d'éducation dans les États membres. La conception du développement de la citoyenneté active qui prévaut ici est une conception essentiellement technique, visant à mettre à

---

<sup>54</sup> Entretiens, Bruxelles, le 22 juillet 2009.

disposition des États membres un certain nombre de valeurs statistiques sur l'impact des politiques d'éducation en matière de développement de la citoyenneté active, afin d'orienter les politiques nationales via l'échange des bonnes pratiques. Dans cette Direction, la citoyenneté est considérée comme un sujet encore très national, politiquement très sensible, ce qui rend la conduite d'un programme spécifique sur la citoyenneté européenne par l'UE plus que difficile. C'est surtout à travers les politiques éducatives, et à travers les États membres, que l'Union européenne peut influencer sur le développement d'une citoyenneté active chez les Européens<sup>55</sup>.

La Direction D Jeunesse, Sport et Citoyenneté, promeut au contraire une conception beaucoup plus pratique, non-formelle, du développement de la citoyenneté active. Les programmes « L'Europe pour les Citoyens » et « Jeunesse en action » visent explicitement à inciter directement les citoyens européens à s'approprier les éléments du régime de citoyenneté européen et à « construire ensemble leur futur », leur « communauté de destin » commune. La Direction D met notamment l'accent sur le rôle de la société civile dans le développement de la citoyenneté européenne. Environ 10 000 projets de citoyens ou d'organisations non-gouvernementales bénéficient ainsi chaque année du soutien de cette Direction dans le cadre de ces deux programmes<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Entretien, Bruxelles, le 22 juillet 2009.

<sup>56</sup> Entretien, Bruxelles, le 22 juillet 2009.



Si les deux approches peuvent paraître complémentaires pour le développement d'une politique de citoyenneté active européenne, paradoxalement, en matière de programmation, très peu de liens existent à ce jour entre les travaux des deux Directions.

Comprendre le développement du concept de citoyenneté active par la Commission européenne suppose non seulement de saisir les interactions internes à l'institution, mais également ses interactions avec les acteurs externes. Comme leurs approches, les partenaires mobilisés et les réseaux constitués par chacune des Directions A et D de la DG EAC sur la question de la citoyenneté active sont radicalement différents. L'approche analytique du développement de la citoyenneté active portée par la Direction A, et notamment son unité Analyses et de prospective, intègre comme principaux partenaires des chercheurs et experts de la sphère universitaire.

La Direction D s'est engagée, pour le développement d'une citoyenneté active européenne, dans un « dialogue structuré » et continu avec principalement les pouvoirs locaux (municipalités pour l'essentiel, à travers les activités de jumelage de villes) et les organisations de la société civile<sup>57</sup>. Celles-ci participent aussi bien à la mise en œuvre l'élaboration des programmes, qu'à leur élaboration, via des consultations systématiques et même parfois des activités de lobbying. Les fonctionnaires interrogés expliquent que la création du « Programme d'action

---

<sup>57</sup> Entretien, Bruxelles, le 22 juillet 2009.

communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active (participation civique)» (2004-2006), qui a précédé l'actuel programme « L'Europe pour les citoyens » (2007-2013), est le résultat d'un lobbying réussi d'une société civile très active à Bruxelles, qui a permis l'intégration d'une dizaine de lignes budgétaires séparées dans un programme d'action global.<sup>58</sup> Les agents de cette Direction reconnaissent néanmoins que si les organisations de la société civile bien institutionnalisées et implantées à Bruxelles, telles que l'association Jean Monnet, le Centre européen Robert Schuman ou encore les think tanks tels que Notre Europe ou le CEPS (Centre for European Policies Studies), sont très impliquées dans le réseau constitué par la Direction sur la problématique de la citoyenneté européenne active, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer la « société civile de terrain »<sup>59</sup>, c'est-à-dire les organisations locales en contact direct avec les citoyens.

#### ***4.2.4 L'effet structurant d'un cadre institutionnel en mutation***

Les paragraphes précédents ont mis en évidence le jeu des acteurs, et notamment de la Commission européenne, dans la mise en confluence des trois courants qui caractérisent le *policy process* (*problem, political et policy streams*). Toutefois, tant le jeu des acteurs que les développements ayant marqué chacun des trois courants ont été étroitement encadrés par des structures institutionnelles

---

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> Entretien, Bruxelles, le 22 juillet 2009.

spécifiques qui ont permis l'émergence de la politique de citoyenneté européenne active dans les modalités décrites ci-dessus.

« Political institutions are structures with perhaps the greatest impact on policy (...). But institutions also make up the topography, the banks and riverbeds that channel and shape participant behavior. They consist of decision-making rules and procedures, roles, authority structures, norms, and routines, which are largely resilient to the turnover of individuals and that have impacts independent of the personal attributes of those who occupy particular positions. The ways in which institutions distribute authority and shape conflict help determine whether solutions reach the agenda, if they are blocked from doing so, and how they might be modified » (Mucciaroni, 1992 : 466).

Comprendre l'effet structurant du contexte institutionnel sur la production d'une politique publique nécessite d'identifier les variables institutionnelles en jeu, mais également, tâche complexe, d'en appréhender le rôle (voir notamment Pierson, 1994).

### **Un cadre institutionnel en transformation : le développement de « nouveaux modes de gouvernance » européens<sup>60</sup>**

Le développement d'une politique de citoyenneté européenne active dans les modalités présentées ci-dessus a été largement façonné par le cadre institutionnel de l'Union européenne, et en particulier par ses dynamiques actuelles. Le troisième chapitre de la thèse a mis en exergue les transformations en cours au sein du modèle institutionnel de l'UE, avec l'émergence du concept de « gouvernance », à travers la publication du Livre blanc sur la gouvernance. Depuis

---

<sup>60</sup> Pour une discussion critique de cette notion, voir le premier chapitre de la thèse.

lors de nombreux travaux universitaires ont mis en lumière les changements apportés ces dernières années au mode de *governing* de l'UE, à travers notamment la Méthode Ouverte de Coordination, et l'émergence de ce qu'aucuns qualifient de « nouveaux modes de gouvernance » (Kohler-Koch et Rittberger, 2006; Eberlein et Kerwer, 2004) :

« Defined *in negativo*, new modes of governance depart from the Community method of legislating through the use of regulations and directives. They build on the participation of private actors in policy formulation, relying on broad consultation and substantive input » (Eberlein et Kerwer, 2004 : 123).

Parmi les caractéristiques du nouveau mode de *governing* promu par l'UE, figurent notamment l'insertion des réseaux de la société civile dans le processus de *policy-making* et le développement de formes d'interaction horizontales, la multiplication des instruments de régulation tels que les partenariats, ou encore l'utilisation d'outils de régulation de *soft law* (voir notamment Saint-Martin, 2004 : 7).

C'est à la lumière de ces transformations institutionnelles, et notamment l'émergence de la gouvernance comme nouveau mode de *governing* européen, que doit être analysé le développement de la politique de citoyenneté européenne active. Ce cadre institutionnel spécifique a joué un double rôle de structuration dans le processus qui a abouti à l'adoption de la politique de citoyenneté européenne active, influant tant sur les acteurs en présence que sur la conceptualisation des notions et du *design* de cette politique.

### **Cadre institutionnel et acteurs en présence : la définition des règles d'accès au jeu politique**

Les paragraphes précédents ont mis en évidence le rôle actif joué par la société civile européenne bien établie à Bruxelles (ex. Association Jean Monnet, Centre européen Robert Schuman, Notre Europe ou encore CEPS) dans le développement de la politique de citoyenneté européenne active. Ces organisations ont véhiculé l'interprétation du problème dans les termes décrits précédemment, mettant l'accent sur les relations trop lointaines entre Bruxelles et les citoyens européens; elles ont ensuite été des promotrices ardentes du développement d'une politique de citoyenneté européenne fondée sur la notion de citoyenneté active et le développement de projets transnationaux et de réseaux animés par la société civile. Le rôle joué par ces organisations dans l'émergence de la politique de citoyenneté européenne active, tant en ce qui concerne l'identification du problème que le développement de la notion même de citoyenneté active, a toutefois été grandement conditionné par le cadre institutionnel spécifique qui caractérise aujourd'hui l'Union européenne.

Les institutions établissent les règles du jeu politique, de l'accès au processus de *policy-making*; elles influent ainsi sur la distribution des ressources des acteurs présents dans le jeu politique, conférant à certains une autorité, un pouvoir de négociation, de persuasion plus important qu'à d'autres (Pierson, 1994 : 31). Dans le cadre de l'orientation du mode de *governing* européen vers un

modèle de gouvernance, le développement croissant de réseaux et de partenariats avec les autorités locales et les organisations de la société civile a ouvert l'accès aux institutions européennes, et notamment à la Commission, à un nombre exponentiel d'organisations non-gouvernementales ; il a également permis l'institutionnalisation d'un dialogue de plus en plus structuré entre la Commission et les acteurs de la société civile bien implantés à Bruxelles mentionnés ci-dessus, augmentant ainsi la perméabilité de la Commission aux idées de ceux-ci.

La transformation des règles d'accès aux institutions européennes dans un contexte de gouvernance a donc renforcé les ressources des acteurs non-gouvernementaux, leur conférant un accès plus grand et plus structuré au processus de *policy-making* européen, permettant ainsi aux organisations bien établies à Bruxelles et favorables au développement d'une politique de citoyenneté européenne active mettant l'accent sur les projets de la société civile de mieux faire entendre leurs voix par les agents de la Commission.

### **Institutions et conceptualisation des politiques : l'effet de filtre**

« (...) individual innovations are part of a 'policy sequence' in which institutional development renders some interpretations of problems more persuasive and some prospective policies more politically viable than others » (Weir, 1992 : 19).

Les institutions structurent le *policy process* en définissant les règles d'accès au jeu politique, influant ainsi sur les acteurs en présence et leurs ressources. Mais les arrangements institutionnels guident également les décideurs politiques en

faisant apparaître certaines stratégies, certaines politiques plus attractives et plus viables que d'autres (Pierson, 1994 : 36), filtrant ainsi les options de politiques disponibles. Ainsi, face au blocage du processus de citoyennisation par la voie intergouvernementale et la sensibilité politique de la problématique de la citoyenneté européenne auprès des États membres, l'évolution du cadre institutionnel européen a façonné, structuré le développement de la politique de citoyenneté européenne pour en assurer la viabilité et l'attractivité.

Au niveau conceptuel, le déploiement d'un nouveau mode de *governing* européen a tout d'abord fait du développement du concept même de citoyenneté européenne active une option attractive. Dans sa revue des résultats des projets de recherche menés dans le cadre du 5<sup>ème</sup> Programme Cadre sur le thème de la citoyenneté européenne, Andreas Føllesdal note ainsi l'adéquation entre le concept de « citoyenneté active » et l'évolution du mode de *governing* de l'UE autour de la notion de gouvernance:

« In particular, scholars note that 'New modes of governance' such as multilevel governance has a tendency to decentralize authority, a does the use of networks rather than hierarchical structures. Such modes of governance may be a sound response to globalisation and complexity in Europe. But they also require *actively engaged citizens* at the grass roots, and renewed attention to the attitudes and distribution of political influence among Union citizens » (Føllesdal, 2008 : 18).

Face au blocage du processus intergouvernemental en matière de citoyennisation, la nécessité d'avoir des citoyens activement engagés pour répondre

aux dynamiques d'un mode de gestion des affaires publiques européen présentant de plus en plus les caractéristiques de la gouvernance a fait que le développement de la notion de citoyenneté européenne active est apparu comme une politique stratégiquement attractive pour faire évoluer le processus de citoyennisation européen.

Les modalités de mise en œuvre de cette politique ont ensuite été également façonnées par le cadre institutionnel européen. Pour être viable, la structure de la politique de citoyenneté européenne proposée devait en effet correspondre aux caractéristiques du mode de *governing* actuellement promu au sein du système européen. Face aux réticences de nombreux États membres, celui-ci se caractérise en particulier par une redéfinition du rôle de la Commission au sein du système institutionnel européen. La Commission joue de moins en moins un rôle de régulateur, un agent d'intégration - rôle qui lui était traditionnellement dévolu dans le cadre de la méthode communautaire – et de plus en plus un rôle de coordinateur, d'animateur de réseaux (voir notamment Borrás, 2007; Peterson, 2008). Cette conception du rôle de la Commission dans le système politique européen a structuré les modalités de mise en œuvre de la politique de citoyenneté européenne active. Cette politique vise à faire des citoyens européens les acteurs et non les sujets passifs de leur citoyenneté; la Commission y est conçue, conformément à l'évolution récente du mode de *governing* européen, comme un organe de coordination, un catalyseur assurant la mise en réseaux des différents acteurs pouvant favoriser l'appropriation de leur citoyenneté européenne par les citoyens de



l'UE (ex. autorités locales telles que les municipalités, organisations de la société civile).

Ainsi, si l'émergence de la politique de citoyenneté européenne active de l'UE dans les modalités présentées précédemment doit être lue à la lumière de la convergence des trois courants identifiés ci-dessus à travers le jeu d'entrepreneurs actifs – au premier plan desquels la Commission et les organisations de la société civile institutionnalisée à Bruxelles –, elle a été à la fois permise et étroitement encadrée par le cadre institutionnel spécifique de l'Union. L'évolution du mode de *governing* de l'UE a en effet fourni un cadre structurant tant pour le jeu des acteurs en présence que pour la production des concepts et structure de cette politique.

#### **4.3 CONCLUSION**

L'Union européenne est aujourd'hui engagée dans un processus répondant à un double objectif : comprendre les facteurs qui contribuent au développement de la citoyenneté active et développer la citoyenneté européenne active à travers le soutien à des projets européens concrets ancrés dans la société civile. Face au blocage du processus de citoyennisation par la voie intergouvernementale et la révision des traités, face à la sensibilité politiques des questions entourant la problématique de la citoyenneté européenne, les élites européennes ont fait le choix d'une politique publique s'inscrivant résolument dans le paradigme d'investissement social caractérisant la Stratégie de Lisbonne révisée pour relancer

le processus de citoyennisation européen. Celui-ci a donc récemment pris un nouveau virage, marqué par le développement des concepts de « citoyenneté active » et « citoyenneté européenne active ».

La compréhension du choix de cette politique et de l'émergence du concept de citoyenneté européenne active dans l'univers du discours politique européen proposée dans la deuxième partie de l'article s'est appuyée sur un cadre théorique intégrant le modèle de la « poubelle » de John Kingdon dans une approche néo-institutionnaliste mettant en exergue le poids des institutions comme variables structurelles façonnant le processus de convergence des trois courants de Kingdon. Cette approche institutionnaliste a notamment permis de mettre en lumière l'interaction d'un contexte spécifique, de facteurs idéels et institutionnels, et du jeu d'acteurs multiples.

L'application de l'approche de Kingdon à l'objet politique qu'est l'Union européenne est restée jusqu'à aujourd'hui peu fréquente dans la littérature européeniste. Le modèle a en outre fait l'objet de nombreuses critiques quant à son caractère aléatoire, dépourvu de toute structure (voir notamment Weir, 1992 : 18). L'analyse présentée ici montre que la conciliation du modèle de Kingdon avec une approche néo-institutionnaliste fondée sur une définition formelle des institutions peut offrir une piste intéressante pour comprendre la transformation des politiques publiques européennes.

## CHAPITRE 5 : CONCLUSION, RÉSULTATS DE RECHERCHE ET PISTES DE RÉFLEXION

---

### **5.1 COMPRENDRE LES PROCESSUS DE CITOYENNISATION AU SEIN DES NATIONS UNIES ET DE L'UNION EUROPEENNE : LA RELATION ENTRE LES CAS D'ETUDE ET SES ENSEIGNEMENTS**

Visant à dépasser les débats sur le *locus* de la citoyenneté caractérisant la plus grande partie de la littérature contemporaine sur la citoyenneté supranationale, la thèse ne cherche pas à dégager de l'analyse un certain nombre d'arguments pour trancher le débat en faveur d'une conception nationale ou dénationalisée de la citoyenneté. Il s'agit plutôt d'appréhender les contours mouvants de la citoyenneté à la lumière de la construction d'entités politiques au niveau supranational.

Dans cette perspective, l'étude à la fois des Nations Unies et de l'Union européenne ne cherchait pas à confronter les deux cas pour en dégager des variables communes, des variations concomitantes en appliquant les méthodes de la concordance ou de la différence mais bien de présenter une analyse contextualisée des processus de citoyennisation en relation avec les processus de consolidation d'entités politiques au niveau supranational. En ce sens, la relation entre les deux cas d'étude présentés n'est pas celle d'une comparaison binaire au sens où l'entendent par exemple Mattei Dogan et Dominique Pelassy, considérant que ce type de comparaison « concerne de préférence, des pays présentant des analogies

fondamentales, même si l'objectif de l'analyse est de mettre en évidence des différences dans un ou plusieurs domaines » (1981 : 129).

Chacun des cas présenté dans la thèse peut plutôt être considéré, en reprenant la grille des stratégies de comparaison proposées par Dogan et Pelassy (1981), comme un cas d'espèce dans une perspective comparative:

« [L'] ouverture à la comparaison (dans une étude de cas) peut être trouvée par plusieurs voies. La monographie peut s'intégrer à d'autres contributions particulières autour d'une problématique commune (...) » (Dogan et Pelassy, 1981 : 123).

« In other words, students of comparative politics examine a case to reveal what it tells us about a larger set of political phenomena, or they relate the particulars of politics to more general theoretical ideas about politics » (Lichbach et Zuckerman, 1997 : 4).

Dans cette perspective, penser la relation entre les deux cas présentés a permis de mettre en lumière un certain nombre d'enseignements qu'il convient de souligner ici.

### ***5.1.1 A priori de l'analyse : comprendre la construction de la citoyenneté au niveau supranational à la lumière de l'expérience européenne et des théories européenistes***

Plusieurs auteurs ont déjà mis en lumière l'utilité des théories, concepts et outils développés par les études européennes pour comprendre certains développements à l'échelle internationale :

« EUS [European Union Studies] can demonstrate its utility to IR scholars by helping them change both what they study and how they study it in an era of evolving global governance (...) As the emphasis of IR [International Relations] moves away from a world system characterized by anarchy and towards a global polity, scholars need to ask new questions in order to explore the nature and limits of this shift. EUS has produced material which could help reflexive IR scholars from any school of thought or metatheoretical disposition refine their understandings of what is possible or desirable in international politics, pushing them towards a rethinking of the nature, extent and evolution of politics beyond the nation state » (Warleigh, 2006 : 35; 38).

Les études européanistes peuvent donc s'avérer fructueuses pour l'étude des processus et autres développements internationaux, et ce à deux niveaux: tout d'abord en ce qui concerne l'objet d'étude lui-même; et, en second lieu, en ce qui a trait aux outils théoriques mobilisés. Ainsi, comme mentionné dans le deuxième chapitre de la thèse, le précédent offert par l'expérience européenne dans la construction d'une citoyenneté supranationale a permis de dégager, a priori de l'analyse, un certain nombre d'enseignements pour l'analyse de la construction de la citoyenneté dans d'autres cadres institutionnels supranationaux, et en particulier les Nations Unies. Les principaux enseignements sont exposés ci-dessous.

Le précédent européen a tout d'abord permis de soulever la question de la construction de la citoyenneté pour le cas des Nations Unies, et de justifier ainsi l'objet d'étude et la question de recherche. En effet, comme mentionné précédemment, plusieurs auteurs ont souligné que le terme « citoyenneté » était dans le vocabulaire onusien utilisé exclusivement en relation avec le cadre étatique (Delcourt, 2007) rendant ainsi la question d'une « citoyenneté onusienne » de prime

abord incongrue. Toutefois, les études sur la construction de la citoyenneté européenne ont démontré que l'Union européenne a commencé à « fabriquer » de la citoyenneté bien avant que le terme « citoyenneté européenne » apparaisse dans le vocabulaire institutionnel : dès les années 70 pour certains (Wiener, 1998), dès les années 50 pour d'autres (Maas, 2007). Ainsi, l'absence du terme « citoyenneté onusienne » ne garantit en aucun cas que les Nations Unies ne « fabriquent » pas de citoyenneté. En ce sens, les analyses développées pour l'Union européenne ont permis de poser la question de la construction de la citoyenneté dans le cadre de l'ONU comme une question empirique méritant une analyse approfondie.

Le précédent européen et les théories dont il a fait l'objet en matière de citoyenneté ont ensuite fourni un cadre et des outils conceptuels pour la conduite de cette analyse. L'expérience européenne a montré que la construction de la citoyenneté n'est pas un processus unitaire et cohérent; Antje Wiener utilise ainsi la métaphore du puzzle pour la caractériser :

« (...) Citizenship policy needs to be identified as it was not named a policy area in the EU/EC until 1993 when it first appeared as such in the *Bulletin of European Communities*. Rather, bits and pieces of citizenship related policies – such as for example education, culture, electoral policies, passport, movement, establishment – can be identified and put together in the same way one works on a jigsaw puzzle » (Wiener, 1998 : 10).

Sur la base de cet enseignement, loin de chercher à identifier une « politique de citoyenneté » unitaire et cohérente, l'analyse conduite pour le cas les Nations

Unies a consisté en une recherche et mise en évidence de certaine des pièces du « puzzle » d'une citoyennisation en cours au sein des Nations Unies.

Dans cette perspective, l'analyse du cas onusien s'est encore appuyée sur les études européanistes pour appréhender le lien entre citoyennisation et construction d'institutions (*institution-building*). Celles-ci ont en effet grandement complété les analyses historiques de la construction de l'État pour réaffirmer et démontrer empiriquement la relation mutuellement constitutive liant fabrication de la citoyenneté et construction des institutions:

« Understood in a socio-historical sense the process of institution-building means making routines, practices, norms, rules and procedures which contribute to establish [*sic*] a distinguishable practice of citizenship » (Wiener, 1998 : 9).

Tout changement dans le processus de construction des institutions, qu'il soit radical (suppression d'une institution, création d'une nouvelle) ou plus incrémental (ajustement des pratiques au sein d'une institution par exemple), influe sur le processus de construction de la citoyenneté. C'est dans cette perspective de construction mutuelle clairement mise en évidence dans les théories sur la construction de la citoyenneté européenne qu'a été traité le cas des Nations Unies.

### **5.1.2 *A posteriori : l'identification empirique de dynamiques communes aux deux cas***

Si la thèse ne vise pas à établir une comparaison systématique des Nations Unies et de l'Union européenne, l'analyse de chacun des cas a permis de mettre en

lumière un certain nombre de dynamiques communes aux deux entités en matière de construction de la citoyenneté.

### **Vers une citoyenneté de gouvernance?**

L'analyse du modèle de citoyenneté promu par l'Union européenne ces dernières années, à travers notamment la comparaison du Livre blanc sur la gouvernance et le projet de Traité constitutionnel, a montré l'émergence d'un modèle de citoyenneté inédit et distinct du modèle de citoyenneté promu traditionnellement dans les démocraties représentatives : une citoyenneté de gouvernance.

Tel qu'élaboré dans le troisième chapitre, un régime de citoyenneté de gouvernance se caractérise ainsi : l'appartenance est conçue à travers une « éthique de participation » (Bellamy et Warleigh, 1998), une logique d'*appropriation* de la citoyenneté et des droits et devoirs qu'elle implique par le citoyen. Les droits garantis par l'autorité publique sont essentiellement *politiques* ; la mise en œuvre des droits sociaux est assurée à travers un *modèle horizontal et décentralisé*, au sein duquel la responsabilité de l'action est partagée par des *acteurs multiples* et la société civile bénéficie d'un statut privilégié. Dans cette perspective, c'est la *participation*, directe ou médiatisée par les organisations de la société civile, qui assure l'accès des citoyens aux institutions (notamment Phillips et Orsini, 2002).



L'analyse de la construction d'une citoyenneté supranationale au sein du système des Nations Unies a révélé que le régime de citoyenneté en cours de construction présente comme l'Union européenne certains éléments d'un régime de citoyenneté de gouvernance. L'étude dans le deuxième chapitre de la transformation des processus de production des politiques au sein des Nations Unies, et en particulier leur ouverture croissante à des acteurs non-étatiques, a ouvert pour les citoyens de nouvelles voies d'accès aux institutions onusiennes. Accordant une place de plus en plus importante aux organisations non-gouvernementales dans les processus de productions des politiques, les Nations Unies favorisent ainsi clairement la participation comme d'accès des citoyens aux institutions, caractéristique d'un régime de citoyenneté de gouvernance. En outre, tant l'analyse à travers la lentille du régime de citoyenneté de la transformation des processus de production des politiques onusiennes que l'étude de la construction d'instances juridictionnelles supranationales ont montré que l'agencement des responsabilités caractéristiques du régime de citoyenneté en émergence au sein des Nations Unies relève plutôt d'un régime de citoyenneté de gouvernance, caractérisé par l'interaction complexe d'acteurs multiples dans la mise en œuvre des droits et l'organisation des pratiques de citoyenneté. Ainsi, la comparaison a posteriori des deux cas montre qu'aussi bien les Nations Unies que l'Union européenne présentent des éléments d'un « régime de citoyenneté de gouvernance », distinct du régime de citoyenneté de gouvernement historiquement promu dans les démocraties représentatives.

Si des dynamiques de construction d'une citoyenneté de gouvernance se retrouvent dans les deux cas analysés, peut-on pour autant conclure que tant l'Union européenne que les Nations Unies se dirigent inexorablement vers un modèle de citoyenneté de gouvernance ? La réponse à cette question offre un deuxième point commun aux deux cas.

### **Des processus en tension**

Si un certain nombre d'indicateurs montrent que tant l'Union européenne que les Nations Unies présentent des éléments d'un régime de citoyenneté de gouvernance, l'étude approfondie de chacune des dimensions du régime de citoyenneté révèle l'existence d'un certain nombre de tensions dans le modèle de citoyenneté construit.

La dimension *accès* du régime de citoyenneté est sans doute la dimension dans laquelle cette tension est la plus éloquente. Comme indiqué ci-dessus, les Nations Unies comme l'Union européenne favorisent explicitement un modèle d'accès aux institutions fondé sur la participation, directe ou médiatisée par les organisations de la société civile. Dans le cas européen, certains auteurs analysent même le discours de la Commission sur la « gouvernance participative » comme un « changement de paradigme » (Liebert, 2001 : 10).

Néanmoins, ce mode d'accès, dont la consécration explicite dans le discours institutionnel des deux organisations est assez novatrice, ne vient pas totalement

remettre en cause le modèle traditionnel d'association des citoyens aux processus de *policy-making*. Aussi bien dans le discours institutionnel onusien que les textes européens, des références à la démocratie représentative existent et se superposent aux principes de la démocratie participative. La représentation parlementaire, qui relève du régime historique de citoyenneté de gouvernement<sup>61</sup> reste une forme de représentation valorisée tant au sein de l'UE que des Nations Unies<sup>62</sup>. Des tensions existent donc dans les deux organisations en ce qui concerne les modalités de l'accès des citoyens aux institutions : participation directe ou médiatisée par les organisations de la société civile, représentation par des parlementaires élus (dans le cadre national ou européen), mais également représentation par les délégués de leur État qui siègent au sein des organes exécutifs (ex. Conseil), sont autant de formes, directes ou indirectes, d'accès qui coexistent au sein de chaque organisation. Ainsi, ni l'UE ni les Nations Unies ne se dirigent inexorablement vers un modèle de citoyenneté de gouvernance ; des hésitations dans le modèle de citoyenneté promu sont clairement perceptibles.

## **5.2 REPENSER LES DEBATS CONTEMPORAINS SUR LA CITOYENNETÉ SUPRANATIONALE – ENSEIGNEMENTS THÉORIQUES ET PISTES DE RÉFLEXION**

Outre des enseignements empiriques sur la construction de la citoyenneté, en lien avec les transformations institutionnelles et les processus de *policy-making*,

---

<sup>61</sup> Pour la distinction entre les deux types de modèles de citoyenneté, voir les idéaux-types dressés dans le chapitre 3.

<sup>62</sup> L'ONU ne dispose pas, à la différence de l'UE, d'un système de représentation parlementaire ; comme mentionné dans le deuxième chapitre, elle valorise toutefois la participation des parlementaires nationaux aux processus de prise de décision onusiens.

au sein des entités supranationales spécifiques que sont l'Union européenne et les Nations Unies, la thèse offre un certain nombre d'enseignements et de pistes de réflexion pour les débats contemporains sur la problématique de la citoyenneté au niveau supranational.

### **5.2.1 Enseignements**

#### **Penser la citoyenneté au niveau supranational : pour une approche dynamique**

L'analyse de la construction d'une citoyenneté supranationale au sein du système des Nations Unies et de l'Union européenne a révélé, pour chacun des cas, un certain nombre de tensions et d'hésitations. Les contours de la citoyenneté ne sont en aucun cas figés ; l'utilisation de l'outil conceptuel qu'est le régime de citoyenneté a permis de mettre en évidence leur caractère dynamique.

Cette conclusion vient empiriquement confirmer la position théorique présentée dans la revue de la littérature exposée dans le premier chapitre de la thèse : la citoyenneté est une construction dynamique constitutive du processus de création et de consolidation d'entités politiques. L'analyse de l'Union européenne et des Nations Unies à travers le prisme de la citoyenneté a démontré que cette dernière évolue en même temps que ces entités se consolident. La posture essentialiste caractérisant une grande partie de la littérature contemporaine ainsi que la question du *locus* de la citoyenneté (national vs. supranational) dominant une grande partie des débats offrent une vision réductrice de la problématique de la citoyenneté au-delà de l'État. Ils doivent donc être dépassés pour une approche

dynamique et constructiviste mettant l'accent sur des processus de citoyennisation en évolution.

L'analyse présentée dans cette thèse a en effet clairement démontré que le processus de citoyennisation n'est en aucun cas un processus linéaire et téléologique, orienté vers un modèle de citoyenneté déterminé, mais bien un processus dynamique, conférant au modèle de citoyenneté construit des contours mouvants. Car, comme illustré dans le quatrième chapitre de la thèse, les processus de citoyennisation reposent sur des interactions entre des acteurs, dans des contextes politiques spécifiques. Michael Kuhn (2007) insiste ainsi tout particulièrement sur le rôle des élites politiques dans la conceptualisation de la citoyenneté européenne. L'analyse des développements qui ont marqué l'Union européenne en matière de citoyennisation depuis l'échec du projet de Traité constitutionnel en 2005 – avec notamment l'émergence d'une politique de citoyenneté européenne active se concentrant sur l'appropriation par les citoyens des éléments du régime de citoyenneté mis en place par l'UE – a permis de souligner que la construction de la citoyenneté n'est pas un processus structurel désincarné, comme le laissent à penser certaines des théories de la citoyenneté supranationale ; elle repose sur des acteurs, des entrepreneurs politiques, et des fenêtres d'opportunités spécifiques dont le rôle mérite d'être pris en compte dans le cadre d'une analyse contextualisée de la construction de la citoyenneté au niveau supranational.

Dans la lignée des travaux de Jürgen Habermas puis Joseph H.H Weiler, et suite à ce que Andreas Føllesdal appelle le « tournant normatif dans les études européennes » (2006 : 441), une grande partie de la littérature sur la citoyenneté européenne est aujourd'hui dominée par la recherche d'une théorie de la citoyenneté européenne (voir notamment Shore, 2004 ; Bauböck, 2007a). Or les considérations précédentes montrent que la problématique de la citoyenneté au niveau supranational, comme au niveau national, ne doit pas seulement être posée comme une question théorique. Elle doit également être traitée comme une question empirique qui mérite une attention constante de la part du chercheur.

### **Faire « voyager » les outils théoriques entre les champs : pour une approche transversale**

La discipline de la science politique a été marquée dans la dernière décennie par les plaidoyers d'universitaires reconnus en faveur d'une recherche orientée vers la résolution de problèmes (*problem-driven science*) plutôt que la défense et la validation de courants théoriques ou de méthodes (*theory-driven* ou *method-driven science*), tant et si bien que, comme l'affirme Peter Katzenstein, « these days it is a simple mantra that everybody is engaged in problem-driven rather than approach-driven research » (2009 : 132). Dans cette perspective, nombreux sont les auteurs qui ont plaidé en faveur d'une science politique pluraliste, inter- ou intra-disciplinaire, au sein de laquelle une coopération étroite entre les différents champs permettrait la mobilisation d'outils novateurs permettant la résolution de problèmes identifiés depuis longtemps au sein de chaque sous-discipline (politique comparée,

études européennes, administration publique, relations internationales, etc.) (notamment Warleigh et Cini, 2009; Jenson et Mérand, 2010).

Le rapprochement entre les champs de la science politique est souvent pensé dans une perspective bilatérale. Ainsi, Alex Warleigh explique combien le champ des études sur l'Union européenne et le champ des relations internationales auraient mutuellement à gagner d'une coopération plus étroite :

« Because EUS is at the interstice between IR and comparative politics (CP) (...) it can act as a transmission belt for ideas, concepts and approaches between the study of 'domestic politics' and the study of 'international relations', and begin to show IR scholars how these tools can be adapted and used to study politics in non-nation state contexts » (Warleigh, 2006 : 32).

Dans une même vision interdisciplinaire de la science politique, Franck Petiteville et Andy Smith plaident en faveur d'un rapprochement des relations internationales et de l'analyse des politiques publiques :

« En France et ailleurs dans le monde, l'analyse des politiques publiques et l'étude des relations internationales se sont constituées en sous-disciplines de la science politique sans beaucoup se croiser (...). Depuis quelques années toutefois, les passerelles se sont multipliées (...). L'analyse des politiques publiques et les relations internationales ont de bonnes chances de se rencontrer de plus en plus fréquemment et de se féconder mutuellement autour de l'analyse des processus d'*institutionnalisation* des relations internationales en général et de la production croissante de 'politiques publiques internationales' en particulier » (Petiteville et Smith, 2006 : 357 ; 362)

En dépit de ces vœux pieux, l'adoption d'une approche pluraliste mobilisant différents champs de la science politique pour l'analyse d'un objet d'étude se révèle dans la pratique de la recherche universitaire assez peu fréquente. Il semble en effet qu'une grande distance sépare les invocations ritualistes en faveur d'une approche centrée sur la résolution de problèmes et marquée par une diversité paradigmatique et la pratique universitaire quotidienne (Katzenstein, 2009 : 132).

L'analyse présentée dans cette thèse vient confirmer que dans une science politique à visée pragmatique, l'emprunt de concepts et outils théoriques à différents champs peut se révéler une approche fructueuse ; dans cette perspective, la problématique de la construction de la citoyenneté au-delà de l'État offre un objet d'étude pertinent pour le déploiement d'une approche transversale de la science politique, mettant en pratique le « voyage » des concepts et des théories d'une sous-discipline à une autre.

L'utilisation de l'outil conceptuel qu'est le régime de citoyenneté pour appréhender les contours mouvants de la citoyenneté en relation avec la construction d'entités politiques supranationales à échelle régionale (l'Union européenne) et internationale (les Nations Unies) est un premier exemple de voyage d'un concept entre sous-disciplines éloquent. Le régime de citoyenneté a initialement été développé dans le champ de la politique comparée pour mettre en lumière les transformations en matière de citoyenneté dans le contexte canadien (voir notamment Jenson et Phillips, 1996; Jenson, 2001; Laforest et Phillips, 2001).



Il a ensuite été utilisé dans le contexte latino-américain par Deborah Yashar pour l'analyse des problématiques de citoyenneté des peuples autochtones (Yashar, 1999). Avec les travaux d'Antje Wiener, le concept a migré vers la sous-discipline des études européennes pour appréhender les contours d'une citoyenneté européenne en plein développement (voir notamment Wiener, 1998; Jenson, 2007a). Le troisième chapitre de la thèse, proposant une analyse, à travers la lentille du régime de citoyenneté, des modèles de citoyenneté promus par le Livre blanc sur la gouvernance et le projet de Traité constitutionnel européen, s'inscrit clairement dans la lignée de ces travaux. Le deuxième chapitre de la thèse présente alors une perspective novatrice, proposant l'utilisation du concept de régime de citoyenneté dans le cadre de l'analyse de dynamiques internationales relevant d'un champ – les relations ou études internationales – dans lequel ce concept n'a que très rarement été utilisé<sup>63</sup>.

L'utilisation proposée dans cette thèse du concept de gouvernance offre une seconde illustration de mobilisation d'un concept dans un champ différent de celui qui l'a vu naître. Nous reprenons ici la réflexion sur le concept de gouvernance entamée dans le premier chapitre. Comme mentionné précédemment, la notion de gouvernance est sans doute aujourd'hui l'une des plus galvaudées en science politique. R.A.W Rhodes dénombre au moins six définitions du concept dans la

---

<sup>63</sup> Les seuls travaux connus à ce jour sont ceux de Jean-Philippe Thérien, avec Patrick Hénault et Myriam Roberge, puis avec Andrew Cooper, utilisant le concept pour explorer l'émergence d'un régime inter-américain de citoyenneté, dans le cadre d'un espace inter-américain de plus en plus institutionnalisé au centre duquel se situe l'Organisation des États américains (Thérien et al, 2002 ; Cooper et Thérien, 2004).

discipline, de l'État minimal au Nouveau Management Public, en passant par des réseaux auto-organisés (1996 et 2000). Chacune des sous-disciplines semblent mobiliser sa propre définition de la notion de gouvernance, rendant le dialogue difficile. John Pierre (2000) d'une part, et Adrienne Héritier (2002) d'autre part, classent les multiples définitions du concept présentes dans la littérature en deux versions principales, qui renvoient à deux conceptions fondamentalement différentes de la notion<sup>64</sup>. La première renvoie à une définition large de la gouvernance comme « la représentation conceptuelle ou théorique de la coordination des systèmes sociaux »; la deuxième version, plus restreinte, correspond à la « manifestation empirique de l'adaptation de l'État aux changements dans son environnement extérieur depuis la fin du 20<sup>ème</sup> siècle » (Pierre, 2000 : 3, traduction libre).

« In the encompassing sense it implies every mode of political steering involving public and private actors, including the traditional modes of government and different types of steering from hierarchical imposition to sheer information measures. In the restricted sense it only comprises types of political steering in which non-hierarchical modes of guidance, such as persuasion and negotiation, are employed, and/or public and private actors are engaged in policy formulation » (Héritier, 2002 : 186).

L'utilisation actuelle du concept de gouvernance par les théoriciens des organisations internationales et de l'« ordre mondial » (Held, 1995), renvoie clairement à la première conception. Pour James Rosenau, « global governance is a

---

<sup>64</sup> Beate Kohler-Koch et Berthold Rittberger ajoutent à ces deux versions une troisième, qui renvoie à la dimension normative du concept, autour de l'idée de « bonne gouvernance » (Kohler-Koch et Rittberger, 2006 : 29).

summarizing phrase for all the sites in the world where efforts to exercise authority are undertaken » (2002 : 71); dans cette perspective, la gouvernance consiste en « des ensembles de règles, de mécanismes directeurs à travers lesquels l'autorité est exercée afin de préserver la cohérence du système et de lui permettre de réaliser ses objectifs » (traduction libre) (Rosenau, 2002 : 72). Selon David Held, la gouvernance globale correspond à la « gestion méthodique des affaires globales » (« *orderly management of global affairs* ») (Held, 1995 : 91). Mathias Koenig-Archibugi utilise lui le terme d' « arrangements de gouvernance » (« *governance arrangements* ») pour décrire « comment l'interaction entre les différents acteurs poursuivant un but commun est structurée » (Koenig-Archibugi, 2002 : 50). Ainsi, comme le résume bien Philipp Pattberg,

« Global Governance has become a buzzword in the social sciences in general and in International Relations (IR) in particular. Many different phenomena, from the influence of civil society on international decision-making processes to the role of intergovernmental organisations and transnational corporations in world politics, are invoked as examples of global governance » (Pattberg, 2006 : 1).

Plusieurs travaux européenistes récents mobilisent également le concept de gouvernance à travers cette approche englobante. L'argument de Amy Verdun et Ingleborg Tömmel illustre assez bien la tendance actuelle de la littérature européeniste en ce sens :

« Governance as a process encompasses various modes of establishing order (...) In looking first at the modes of governance, we can differentiate between four basic categories:

*hierarchy, negotiation, competition, and coordination.* » (Tömmel et Verdun, 2006 : 6).

La gouvernance semble ici devenue un concept large synonyme d'art de gouverner, de *governing*. En comparant cette conception à la définition spécifique élaborée à l'origine dans la littérature européeniste des années 90-début des années 2000, on peut observer le glissement sémantique dont le concept a fait l'objet. La gouvernance renvoie explicitement dans les travaux antérieurs à un mode de régulation spécifique, se distinguant des formes de régulation traditionnelles fondées sur la contrainte légale et le parlementarisme:

« Governance is a method/mechanism for dealing with a broad range of problems/conflicts in which actors regularly arrive at mutually satisfactory and binding decisions by negotiating and deliberating with each other and co-operating in the implementation of these decisions » (Schmitter, 2001b : 5).

«This is not political rule through responsible institutions such as parliament and bureaucracy – which amounts to *government*, - but innovative practices of networks or horizontal forms of interaction » (Eriksen, 2001 : 5).

À la lumière de cette définition initiale de la gouvernance, l'usage de notions telles que « nouveaux modes de gouvernance » ou « nouvelle gouvernance » aujourd'hui en vogue (Tömmel et Verdun, 2006 ; Trubek et Trubek, 2005a et 2005b ; Eberlein et Kerwer, 2004 ; Radaelli, 2003 ; Héritier, 2002 notamment) apparaît quelque peu incongru.

Le cadre théorique utilisé dans cette thèse innove en se distinguant de la conception usuelle de la gouvernance mobilisée dans le champ des relations internationales et plusieurs travaux européenistes récents pour appliquer à l'étude de dynamiques internationales et européennes une conception de la gouvernance beaucoup plus proche de la version restreinte décrite ci-dessus, qui renvoie à la définition élaborée par les théoriciens de l'État et de ses politiques publiques (Rhodes, 1997 et 2000, Stoker 1998, Peters et Pierre 1998 notamment) et usuellement employée dans le champ de la politique comparée ou de l'administration publique. Dans une analyse contextualisée de la construction de la citoyenneté à l'échelle supranationale, s'inspirer des travaux de politique comparée ou de l'administration publique sur l'évolution de l'art de gouverner, et de leur définition spécifique de la notion de gouvernance, permet de saisir un certain nombre de dynamiques dans l'évolution des modes de *governing* à l'échelle supranationale. Ainsi, l'utilisation d'une conception de la gouvernance comme mode de *governing* spécifique a permis de dresser dans le troisième chapitre un idéal-type du régime de citoyenneté que ce mode de gestion des affaires publiques promeut. Et c'est par l'application de cet idéal-type du « régime de citoyenneté de gouvernance » aux documents normatifs européens que nous avons pu mettre en exergue les tensions existant dans le discours institutionnel sur la citoyenneté européenne et les hésitations entre deux modèles de citoyenneté.

Dans la même perspective, le quatrième chapitre de la thèse a emprunté au champ de l'analyse des politiques publiques et processus de prise de décision dans

le cadre national l'approche théorique de la « poubelle » initialement proposé par John Kingdon pour comprendre, après quelques adaptations, les transformations récentes dans la politique de citoyenneté de l'Union européenne. Comme souligné précédemment, ce cadre théorique a jusqu'ici été faiblement mobilisé pour comprendre les processus de transformation des politiques publiques dans un cadre supranational, les travaux de Claudio Radaelli (1995) et Virginie Guiraudon (2003) pour l'UE et Michael Lipson (2007) pour les Nations Unies constituant quelques rares exceptions. L'utilisation qui en a été proposée dans la thèse, apportant quelques adaptations au modèle initial de l'auteur en l'intégrant notamment à un cadre néo-institutionnaliste, montre que cette approche peut offrir une piste intéressante pour comprendre le changement dans la politique publique européenne et vient ajouter à l'argument en faveur d'un dialogue entre les différents champs de la science politique.

Il convient ici de souligner que le transfert ou l'emprunt des outils théoriques que sont les concepts de régime de citoyenneté et gouvernance ou le cadre de Kingdon d'un champ à l'autre tel qu'opéré dans cette thèse reposait sur une condition préalable : la transposabilité de ces notions nécessitait le partage d'une même conception ontologique des objets d'étude, à savoir l'Union européenne et les Nations Unies. Dans cette perspective, l'adoption des concepts de régime de citoyenneté et de gouvernance pour analyser les dynamiques européennes et internationales a été rendue possible par une conception à la fois de l'Union européenne et des Nations Unies comme des entités politiques autonomes.

La posture adoptée ici se distingue en effet des visions réaliste ou intergouvernementaliste des organisations régionales ou internationales, fondées sur une posture méthodologique individualiste considérant ces dernières à travers les États membres qui les constituent, leurs préférences et leurs interactions. L'Union européenne comme l'ONU ne sont alors considérées que comme la somme des parties qui les composent, et leurs institutions, résultat de choix stratégiques des États membres, ne disposent d'aucune autonomie ou existence qui leur soit propre :

« Such theories suggest that the EC is best seen as an international regime for policy co-ordination, the substantive and institutional development of which may be explained through the sequential analysis of national preference formation and intergovernmental strategic interaction » (Moravcsik, 1993 : 480).

L'ONU comme l'Union européenne sont dans cette thèse considérées comme un tout qui dépasse la somme des parties qui les constituent. L'approche institutionnaliste privilégiée ici postule que les deux entités étudiées sont des systèmes politiques supranationaux dont les institutions ne dépendent pas uniquement des préférences des États qui les ont créées et ont une existence qui leur est propre.

En ce sens, la posture adoptée renvoie à ce que Beate Kohler-Koch et Berthold Rittberger décrivent comme le « tournant de la gouvernance » (*governance turn*) dans les études européennes :

« Since the 1960s, research on the EU grappled predominantly with how to explain European integration, the process whereby

national sovereignty is transferred from the domestic to the European level. While the first phase of EU research took the EU polity as the dependent variable, the ‘governance turn’ in EU studies takes the EU polity as a *given* » (Kohler-Koch et Rittberger, 2006 : 31-32).

Mais la perspective privilégiée dans la thèse ne correspond qu’en partie à celle de la « gouvernance »<sup>65</sup> telle que décrite ici par les deux auteurs. Car si cette thèse n’adopte pas l’approche de l’intégration considérant l’Union européenne et les Nations Unies comme des variables dépendantes dont la formation est à expliquer, elle ne les considère non plus en aucun cas comme des variables indépendantes « données ». La posture ontologique adoptée ici considère l’Union européenne et les Nations Unies comme des espaces institutionnalisés, mais également comme des espaces en construction, dont les contours institutionnels sont en mouvance.

### ***5.2.2 Comprendre les processus de citoyennisation au niveau supranational : pistes de réflexion***

#### **L’appropriation de la citoyenneté supranationale par les citoyens : explorer la dimension *bottom-up* des processus de citoyennisation**

Comme indiqué dans le premier chapitre, l’analyse proposée dans cette thèse, visant à comprendre comment la construction d’une entité politique à travers la mise en œuvre de structures institutionnelles et instruments normatifs spécifiques définit les contours d’un régime de citoyenneté particulier, s’est surtout concentrée sur la dimension *top-down* des processus de citoyennisation.

---

<sup>65</sup> L’expression utilisée par les auteurs est reprise ici avec circonspection étant donné les considérations exposées plus haut sur l’utilisation du concept de gouvernance, en particulier dans le champ des études européennes.



Toutefois, l'étude des développements qui ont suivi l'échec du projet de Traité constitutionnel européen en matière de citoyennisation, autour de l'idée de citoyenneté européenne active, présentée dans le chapitre quatre, a offert un certain nombre d'éléments préliminaires permettant de mettre en valeur la pertinence de la dimension *bottom-up* du processus, ce que James Tully qualifie de « pratiques de citoyennisation » :

« Members of constitutional democracies become 'citizens' not only in virtue of a (amenable) set of constitutionally guaranteed rights and duties enabling them to participate in the institutions of their association. They also acquire their identity *as* citizens – a form of both self-awareness and self-formation – in virtue of exercising these rights: of participating in democratic-constitutional institutions and, more importantly, participating in the array of practices of deliberation over the existing institutions » (Tully, 2002 : 210).

C'est d'ailleurs à travers cette approche *bottom-up* mettant l'accent sur les pratiques quotidiennes des citoyens que James Tully appelle à repenser, tant au sein du milieu universitaire que des institutions européennes, la problématique de l'intégration européenne et du caractère démocratique de l'Union :

« The specific kind of democratic integration that I propose is not predominant today in either policy or theory (...). It is a way of integration that actually takes place in practice in the everyday activities of Europeans, but which the prevailing policy communities and theoretical schools overlook. These evolving everyday practices of integration are overlooked perhaps because they are so commonplace that they go without saying, but also because even policy-makers and researchers who try to see them tend to predicate the prevailing forms of representation of them, and thus misrepresent and overlook them, thereby exacerbating the very problems they seek to address. If this invisible form of democratic integration was rendered visible and given more

prominence in the official institutions of integration, the European Union would be a new and different form of association. It would be an association resting on the democratic practices of integration of its diverse members and thus always open to new voices, responsive and creative experimentation, and renewal as a shared way of life – a living democracy » (Tully, 2007 : 72).

Pour le cas des Nations Unies, l'ouverture des processus de *policy-making* onusiens aux organisations de la société civile, telle qu'analysé dans le deuxième chapitre de la thèse, a permis la contestation par un certain nombre d'acteurs, au premier plan desquels figurent les organisations non-gouvernementales, de certaines des règles régissant l'accès de ces organisations aux institutions. Ainsi, à titre d'exemple, l'ouverture des processus *policy-making*, via l'acquisition du statut consultatif auprès du Comité économique et social, à des ONG hostiles à l'égard des Nations Unies et au comportement problématique a en retour conduit de nombreuses ONG à réclamer la définition de règles claires concernant les obligations et responsabilités des acteurs non-gouvernementaux dans les processus de décision onusiens. La réponse qui sera apportée par les Nations Unies à l'issue des débats en cours sur cette question contribuera peut-être à redéfinir les contours du modèle de citoyenneté promu au sein de la sphère onusienne.

L'appropriation par les peuples autochtones des éléments de citoyenneté promus par les Nations Unies est un autre exemple éloquent tiré de la sphère onusienne (Sassen, 2005 : 84). Les mouvements représentant les peuples autochtones se sont appuyés à la fois sur le régime international des Droits de l'Homme et des modalités d'accès aux institutions offertes par l'ouverture des

processus de *policy-making* aux acteurs de la société civile pour obtenir l'adoption d'une Déclaration des Nations Unies sur le Droit des Peuples Autochtones (2007), et une amélioration de leurs conditions d'accès aux institutions, via la représentation directe au sein de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones.

L'appropriation par les citoyens des droits qui leur sont garantis et des modalités d'accès aux institutions qui leur sont proposés à travers un régime de citoyenneté permet en retour la contestation par ces citoyens des structures institutionnelles et instruments normatifs existants; elle affecte par conséquent le processus de consolidation des entités politiques supranationales et permet en retour de modifier le modèle de citoyenneté promu par ces entités.

La dimension *bottom-up* des processus de citoyennisation pose donc un certain nombre d'interrogations : comment les individus s'approprient-ils le modèle de citoyenneté promu par l'Union européenne ou les Nations Unies ? Comment l'exercice effectif de cette citoyenneté affecte-t-il en retour le modèle de citoyenneté construit ? Autant de questions de recherche qui mériteraient d'être explorées dans la poursuite de l'analyse des processus de citoyennisation au-delà de l'État.

**Appréhender la dimension horizontale des processus des citoyennisation : les contours mouvants des lisières de la citoyenneté supranationale**

L'analyse des processus de citoyennisation au niveau supranational présentée dans la thèse s'est concentrée sur la dimension verticale du processus de citoyennisation, c'est-à-dire la construction progressive d'une relation entre des entités politiques supranationales et des individus à travers notamment la consolidation institutionnelle de ces entités. Toutefois, on a vu, à travers l'analyse de la dimension « appartenance », qu'un régime de citoyenneté définit et reflète à la fois une relation entre les individus eux-mêmes. Le processus de citoyennisation comporte ainsi également une dimension horizontale, à travers laquelle se font et se défont des « frontières » externes mais surtout des « lisières » internes : « Principe à la fois d'inclusion et d'exclusion, la citoyenneté l'est en ce qui concerne cette frontière externe que constitue la nationalité<sup>66</sup>. Elle l'est aussi en ce qui concerne cette lisière interne qui définit à la fois la figure type du citoyen et le citoyen de seconde zone » (Jenson, 2007b : 12).

La construction de la citoyenneté implique donc la définition de principes d'inclusion et d'exclusion entre les individus. Cet argument est souvent avancé par les détracteurs de l'émergence d'une citoyenneté au niveau supranational pour justifier l'impossibilité de penser la citoyenneté au-delà de l'État. Ainsi par exemple des travaux de Gertrude Himmelfarb (1996), dont les conclusions s'inscrivent clairement dans la perspective défendue par Hannah Arendt :

---

<sup>66</sup> Cas des processus de citoyennisation dans le cadre étatique.

« [A citizen] is by definition a citizen among citizens of a country among countries. His rights and duties must be defined and limited, not only by those of his fellow citizens, but also by the boundaries of a territory (...) » (1968 : 81).

L'analyse développée dans cette thèse de la dimension « appartenance » du régime de citoyenneté promu par l'Union européenne et les Nations Unies démontre que cet argument n'est pas recevable ; la construction de la citoyenneté au niveau supranational passe également par la définition de frontières et de lisières. L'analyse du cas des Nations Unies, et notamment du processus de citoyennisation à travers la création d'instances juridictionnelles internationales, dans le deuxième chapitre de la thèse a ainsi montré comment des lignes d'exclusion se créent dans l'intersection des sphères juridiques nationales et supranationales.

La définition de lignes d'inclusion et d'exclusion, la construction de frontières externes entre les individus, mais également de lisières internes entre les citoyens, constituent alors des pistes de réflexion fructueuse pour les travaux sur la construction de la citoyenneté au niveau supranational.

Le cas de la construction progressive d'une citoyenneté pour les jeunes au niveau supranational se révèle dans cette perspective un cas d'étude pertinent. Depuis les années 60-70, les jeunes et les enfants sont progressivement affectés par un processus de citoyennisation : auparavant exclus de la catégorie de citoyens, ils se voient de plus en plus considérés dans les discours internationaux et européens

comme des citoyens. A la différence des processus historiques de citoyennisation dans le cadre de l'État, dans lesquels les ouvriers, les femmes ou les Noirs ont eux-mêmes livré le combat de l'acquisition d'une citoyenneté, le processus qui soutient la construction progressive d'une citoyenneté pour les jeunes et les enfants ne repose pas sur la mobilisation unique des « intéressés », à savoir les jeunes et les enfants. Les entités politiques supranationales que sont l'Union européenne et les Nations Unies sont des acteurs clés dans ce processus.

Les jeunes et les enfants se sont dans un premier temps vus reconnaître un certain nombre de droits, de nature sociale (droit à une protection particulière, à la sécurité, à la santé, etc.) puis civile (droit à participer aux processus juridiques et administratifs qui affectent leur vie). Depuis quelques années, l'accent est de plus en plus mis sur leur participation politique aux processus de prise de décision. Depuis l'adoption de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant en 1989, les programmes européens et onusiens pour la jeunesse se sont multipliés pour faire des jeunes des citoyens ayant non seulement des droits, mais également un accès aux institutions politiques. Tant l'Union européenne que les Nations Unies mettent l'accent sur la nécessité de faire des jeunes d'aujourd'hui des citoyens actifs et impliqués dans la sphère publique et développent un certain nombre de programmes à cette fin. Le concept de « citoyenneté européenne active » sur lequel se concentre aujourd'hui l'Union européenne pour favoriser l'appropriation par les citoyens des éléments du régime de citoyenneté européen est ainsi particulièrement mobilisé pour la citoyenneté des jeunes ; le programme « Jeunesse en action »

(2007-2013) de l'UE comporte par exemple un volet explicitement consacré au développement de la citoyenneté active des jeunes. La participation des jeunes est l'une des thématiques clés du Programme Jeunesse des Nations Unies coordonné par le Département des affaires économiques et sociales.

Avec la mise en place d'un régime de droits particulier pour les enfants et les jeunes, la définition d'une appartenance spécifique à la catégorie « jeunes » et la promotion récente et aujourd'hui croissante de la participation et de l'accès des jeunes aux institutions et processus de *policy-making*, les contours d'un régime de citoyenneté spécifique aux jeunes ont progressivement émergé et continuent de se dessiner au niveau supranational. Un processus de construction d'une citoyenneté pour les jeunes, de citoyennisation, est donc en cours au sein de l'Union européenne et des Nations Unies, aujourd'hui marqué par un accent sur l'accès aux institutions et la participation des jeunes aux processus de prise de décision politique.

Ce cas spécifique illustre bien combien les contours mouvants de la citoyenneté s'expriment également dans la dimension horizontale des processus de citoyennisation. Quelles sont les lignes d'inclusion et d'exclusion qui distinguent les citoyens au niveau supranational ? Comment se créent puis disparaissent les lisières internes de la citoyenneté au-delà de l'État ? L'évolution des frontières et lisières de la citoyenneté au niveau supranational est une autre piste de réflexion qui

mériterait donc d'être explorée plus avant dans l'analyse des processus de citoyennisation au-delà de l'État.



## Bibliographie

- Alger, Chadwick. 2002. « The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly ». *Global Governance* 8 (1): 93-117.
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius et Mary Kaldor (dir). 2001. *Global Civil Society Yearbook 2001*. Oxford: Oxford University Press.
- Arendt, Hannah. 1968. *Men in Dark Times*. New York: Harcourt, Brace & World
- Archibugi, Daniele. 1995. « Immanuel Kant, Cosmopolitan Law and Peace ». *European Journal of International Relations* 1(4): 429-56.
- Archibugi, Daniele. 2004. « Global Democracy and Its Critics: A Review ». *European Journal of International Relations* 10 (3): 437-73.
- Archibugi, Daniele. 2008. *The Global Commonwealth of Citizens: Toward Cosmopolitan Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Arneil, Barbara. 2007. « Global Citizenship and Empire ». *Citizenship Studies* 11 (3): 301-28.
- Assemblée générale des Nations Unies. 1997. *Rénover l'organisation des Nations Unies : un programme de réformes. Rapport du secrétaire général*. A/51/950.
- Assemblée générale des Nations Unies. 2005. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. Rapport du secrétaire général*. A/59/2005.
- Auer, Andreas. 2005. « The constitutional scheme of federalism ». *Journal of European Public Policy* 12 (3): 419-31.
- Auvachez, Élise. 2006. « Citoyenneté européenne, transnationale ou globale: Penser la citoyenneté au-delà de l'État : Analyse critique d'un débat ». *Review of European and Russian Affairs* 2 (3) : 37-72.
- Auvachez Élise. 2007. « Penser la Citoyenneté Européenne. Du Livre blanc sur la gouvernance au projet de Traité constitutionnel ». *Revue canadienne de science politique*, 40 (2) : 343-65.

- Balibar, Étienne. 2002. « Une citoyenneté européenne est-elle possible? ». Dans *Droit de cité. Culture et politique en démocratie*. Paris : Presses Universitaires de France [Ed. révisée de 1998], 43-72.
- Balibar, Étienne. 2004. *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton: Princeton University Press.
- Banting Keith, Richard Johnston, Will Kymlicka et Stuart Soroka. 2006. « Do multiculturalism policies erode the welfare state? An empirical analysis ». Dans *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, dir. Keith Banting et Will Kymlicka. Oxford: Oxford Univ. Press, 49-91.
- Barbier, Cécile. 2003. « The European Convention: establishment and initial results in the field of economic and social policy ». Document réalisé à la demande de la Confédération européenne des syndicats et du European Trade Union Institute avec le soutien de la Commission européenne. Bruxelles: Observatoire social européen.
- Basch, Linda G., Nina Glick Schiller, et Cristina Szanton Blanc. 1994. *Nations unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states*. Luxembourg: Gordon and Breach.
- Bauböck, Rainer. 1994. *Transnational citizenship: membership and rights in international migration*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vermont: E. Elgar.
- Bauböck, Rainer. 2007a. « Why European Citizenship. Normative Approaches to Supranational Union ». *Theoretical Inquiries in Law* 8 (2): 453-88.
- Bauböck, Rainer. 2007b. « The Trade-Off between Transnational Citizenship and Political Autonomy ». Dans *Dual Citizenship in Global Perspective*, dir. Thomas Faist et Peter Kivisto. Palgrave Macmillan: Londres, 69-91.
- Bauer, Michael. 2008. « Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs: Commission reform and middle management ». *Journal of European Public Policy* 15 (5): 691-707.
- Béland, Daniel. 2005. « Ideas and Social Policy : An Institutional Perspective ». *Social Policy and Administration* 39 (1): 1-18.
- Bellamy, Richard. 2005. « The Values of Citizenship: Belonging, Rights and Participation ». Dans *Values in the Constitution of Europe*, dir. Miriam Aziz et Susan Millns. Ashgate: Dartmouth.

- Richard Bellamy, Dario Castiglione et Jo Shaw. 2006. « Introduction: From National to Transnational Citizenship ». Dans *Making European Citizens: Civic Inclusion in a Transnational Context*, dir. Richard Bellamy, Dario Castiglione et Jo Shaw. Londres: Palgrave Macmillan, 1-28.
- Bellamy, Richard et Alex Warleigh. 1998. « From an Ethics of Integration to an Ethics of Participation - Citizenship and the Future of the European Union ». *Millennium: A Journal of International Studies* 27: 447-70.
- Bellamy, Richard et Alex Warleigh, dir. 2001. *Citizenship and Governance in the European Union*. Londres, New York: Continuum.
- Bendix, Reinhard. 1964. *Nation-building and citizenship: studies of our changing social order*. New York: Wiley.
- Bennett, Lance W. 2003. « Branded Political Communication: Lifestyle Politics, Logo Campaigns, and the Rise of Global Citizenship ». Dans *Politics, Products and Markets. Exploring Political Consumerism. Past and Present*, dir. Michele Micheletti, Andreas Føllesdal, Dietlind Stolle. Edison : Transaction publishers, 101-25.
- Bloemraad, Irene, Anna Korteweg, et Gökçe Yurkadul. 2008. « Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State ». *Annual Review of Sociology* 34: 8.1- 8.27.
- Borras, Susana. 2007. « The European Commission as Network Broker ». *European Integration Online Papers* 11 (1). En ligne: [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2007\\_001a/41](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2007_001a/41) (page consultée le 8 octobre 2009).
- Börzel Tanja (1997), « What's So Special About Policy Networks ? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance », *European Integration online Papers* (EIoP), 1 (16). En ligne : <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Bosniak, Linda. 2000. « Citizenship Denationalized ». *Indiana Journal of Global Legal Studies* 7: 447-509.
- Bourlanges, Jean-Louis. 2000. « De la citoyenneté européenne ». Dans *La citoyenneté européenne*, dir. Christian Philip et Panayotis Soldatos. Montréal : Chaire Jean Monnet, Université de Montréal, 13-24.
- Brodie, Janine. 2003. « Globalization, in/security and the paradoxes of the social ». Dans *Power, Production, and Social Reproduction*, dir. Isabella Bakker et Stephen Gill. Londres: Palgrave, 47-65.

- Brooks, Rachel et John Holford. 2009. « Citizenship, learning and education: themes and issues ». *Citizenship Studies* 13 (2): 85-103.
- Brubaker, William Rogers. 1992. *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Londres: Macmillan.
- Bureau des Conseillers de politique européenne (BEPA). 2007a. « Europe's Social Reality. A Consultation Paper from the Bureau of European Policy Advisers ». En ligne : [http://ec.europa.eu/citizens\\_agenda/social\\_reality\\_stocktaking/docs/background\\_document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_en.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009)
- Bureau des Conseillers de politique européenne (BEPA). 2007b. « Investing in Youth: An Empowerment Strategy ». En ligne: [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/Investing\\_in\\_Youth\\_25\\_April\\_fin.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/Investing_in_Youth_25_April_fin.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009)
- CIG [Conférence intergouvernementale]. 2004. *Traité instituant une Constitution pour l'Europe*. 2004/C 310/01. Journal officiel C 310 du 16 décembre 2004 : 1-474.
- CIG [Conférence intergouvernementale]. 2007. *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*. 2007/C 306/01. Journal officiel C 306 du 17 décembre 2007 : 1-229.
- Cohen, Jean L. 1999. « Changing paradigms of citizenship and the exclusiveness of the demos », *International Sociology*, 14(3): 245-68.
- Comité économique et social. 2004. *Avis à l'intention de la «Conférence intergouvernementale 2003»*. 2004/C 10/12. Journal officiel C 10 du 14 janvier 2004 : 43-48.
- Comité économique et social. 2005. *Avis sur le «Traité établissant une Constitution pour l'Europe»*. 2005/C 120/23. Journal officiel C 120 du 20 mai 2005 : 123-128.
- Commission européenne. 1998. *L'apprentissage à la citoyenneté active. Un défi important pour la construction d'une Europe de la connaissance*. Luxembourg : Office des Publications Officielles des Communautés européennes.

- Commission européenne. 2001. *Gouvernance européenne. Un livre blanc*. COM (2001) 428 final. Journal officiel C 287 du 12 octobre 2001 : 1-29.
- Commission européenne. 2005. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. *Contribution de la Commission à la période de réflexion et au-delà: Le Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*. COM(2005) 494 final.
- Commission européenne. 2006. *Un projet pour les citoyens - Produire des résultats pour l'Europe*. COM(2006) 0211 final.
- Commission européenne. 2007. *Opportunités, accès et solidarité: vers une nouvelle vision sociale pour l'Europe du 21e siècle*. COM(2007) 726 final.
- Commission européenne. 2008. « *Debate Europe* » — *Exploiter les réalisations du Plan D comme Démocratie, Dialogue et Débat*. COM(2008) 158 final.
- Conseil, 2002. « Programme de travail détaillé sur le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe ». 2002/C 142/01.
- Conseil européen 2000. *Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000*.
- Conseil européen. 2001. *Déclaration de Laeken sur l'Avenir de l'Union européenne*. En ligne : <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNFR.pdf> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Conway, Janet. 2004. « Citizenship in a time of empire: the World Social Forum as a new public space ». *Citizenship Studies* 8 (4): 367-81.
- Cooper, Andrew F. et Jean-Philippe Thérien. 2004. «The Inter-American Regime of Citizenship: Bridging the Gap between Democracy and Human Rights». *Third World Quarterly* 25 (4): 731-46.
- Cram, Laura. 1994. « The European Commission as multi-organisation: Social policy and IT policy in the EU ». *Journal of European Public Policy* 1 (2): 194-217.
- Croizat, Maurice et Jean-Louis Quermonne. 1999. *L'Europe et le fédéralisme: contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*. Paris : Montchrestien.

- Cronin, Bruce. 2002. « The Two Faces of the United Nations: The Tension Between Intergovernmentalism and Transnationalism ». *Global Governance* 8 (1): 53-71.
- Davies, Lynn. 2006. « Global citizenship: abstraction or framework for action? ». *Educational Review* 58 (1): 5-25.
- De la Porte, Caroline et Patrizia Nanz. 2004. « The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions ». *Journal of European Public Policy* 11 (2): 267-88.
- Delcourt, Barbara. 2007. « Les mirages de la citoyenneté mondiale ». Dans *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, dir. Jane Jenson, Bérengère Marques-Pereira et Éric Remacle. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 177-92.
- Dimitrakopoulos, Dinyssis et Hussein Kassim. 2005. « La Commission européenne et le débat sur l'avenir de l'Europe ». *Critique internationale* 29 : 160-90.
- Dobson, Lynn. 2006. *Supranational Citizenship*. Manchester : Manchester University Press.
- Dogan, Mattei et Dominique Pelassy. 1982. *Sociologie politique comparative : problèmes et perspectives*. Paris: Economica.
- Donini, Antonio. 1995. « The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the UN and NGOs ». *Third World Quarterly* 16 (3): 421-39.
- Dony, Marianne. 2005. « De Rome à Rome : du traité à la Constitution? ». Dans *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, dir. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Bruxelles: Institut d'études européennes, Université de Bruxelles, 431-44.
- Dower, Nigel. 2000. « The Idea of Global Citizenship: A Sympathetic Assessment ». *Global Society* 14(4): 553–67.
- Dower, Nigel. 2003. *An Introduction to Global Citizenship*. Édimbourg: Edinburgh University Press.
- Dupont, Nicolas. 2005. « Les organes consultatifs : le Comité des régions et le Comité économique et social ». Dans *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, dir. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Bruxelles : Institut d'études européennes, Université de Bruxelles, 169-77.

- Eberlein, Burkard et Dieter Kerwer. 2004. « New Governance in the European Union : A Theoretical Perspective ». *Journal of Common Market Studies* 42 (1): 121-42.
- Eriksen, Erik Oddvar. 2001. « Democratic or technocratic governance? ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, dir. Christian Joerges, Yves Mény et Joseph HH. Weiler. Note de recherche Jean Monnet N°6/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. En ligne : <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011201.rtf> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Faist Thomas et Peter Kivisto (dir). 2007. *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*. New York: Palgrave Macmillan.
- Falk, Richard. 1994. « The Making of Global Citizenship ». Dans *The Condition of Citizenship*, dir. Barry van Steenberg. Londres: Sage, 127-40.
- Falk, Richard. 2000. « The Decline of Citizenship in an Era of Globalization ». *Citizenship Studies* 4 (1): 5-17.
- Ferrera, Maurizio. 2005. *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Solidarity*. Oxford: Oxford University Press.
- Field, John et Mark Murphy. 2006. « Governance and the Learning Citizen: Tensions and Possibilities in the Shift from National to Post-national Identities ». Dans *Homo Sapiens Europaeus? Creating the European Learning Citizen*, dir. Michael Kuhn et Ronald G. Sultana. New York: Peter Lang, 69-82.
- Fitzgerald, David. 2000. *Negotiating Extra-Territorial Citizenship: Mexican Migration and the Transnational Politics of Community*. Monograph series n°2. La Jolla: Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego.
- Føllesdal, Andreas. 2001. « Union Citizenship: Unpacking the Beast of Burden ». *Law and Philosophy* 20 (3): 313-43.
- Føllesdal, Andreas. 2006. « Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union ». *The Journal of Political Philosophy* 14 (4): 441-68
- Føllesdal, Andreas. 2008. *European Union Citizenship*. EU Research in Social Sciences and Humanities, Policy Synthesis of EU Research Results, series

- n°13. Bruxelles: Commission européenne, DG Recherche. En ligne : [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/eur23170\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/eur23170_final_en.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009).
- Foucault, Michel. 2004. « Leçon du 1er février 1978 ». Dans *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, dir. M. Foucault. Paris : Gallimard, Seuil, 91-118.
- Furia, Peter A. 2005. « Global citizenship, anyone? cosmopolitanism, privilege and public opinion ». *Global Society* 19 (4): 331-59.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: the Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Giesen, Bernhard et Klaus Eder. 2001. « Introduction: European Citizenship - an avenue for the social integration of Europe ». Dans *European Citizenship - National Legacies and Transnational Projects*, dir. Klaus Eder et Bernhard Giesen. New York: Oxford University Press, 1-13.
- Global Policy Forum. 2003. « Statement to Panel of Eminent Persons on UN–Civil Society Relations ». New York: Global Policy Forum. En ligne: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/226/32339.html> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Gordenker, Leon et Thomas G. Weiss. 1995. « NGO Participation in the International Policy Process ». *Third World Quarterly* 16 (3): 543-55.
- Guiraudon, Virginie. 2003. « The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach ». *Journal of European Public Policy* 10 (2): 263-82.
- Haas, Ernst. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press. Réimprimé en 2004 (Notre Dame University Press).
- Habermas, Jürgen. 1989. *The Theory of Communicative Action*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 1990. *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen. 1992. « Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe ». *Praxis International* 12 (1): 1-19.



- Hall, Peter A. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain ». *Comparative Politics* 25 (3): 275-96.
- Hall, Peter A. 1997. « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations ». Dans *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure*, dir. Mark Lichbach et Alan Zuckerman. Cambridge: Cambridge University Press, 174-207.
- Heater, Derek. 1990. *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*. Londres: Longman.
- Heater, Derek. 2002. *World Citizenship: Cosmopolitan Thinking and its opponents*. Londres: Continuum
- Heclo, Hugh. 1994. « Ideas, Interest, and Institutions ». Dans *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*, dir. Lawrence Dodd et Calvin Jillson. Boulder : Westview Press, 366-92.
- Heikkinen, Anja. 2006. « Manufacturing the 'European' in Education and Training ». Dans *Homo Sapiens Europaeus? Creating the European Learning Citizen*, dir. Michael Kuhn et Ronald G. Sultana. New York: Peter Lang, 257-75.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David et Anthony McGrew. 2002. « Introduction ». Dans *Governing globalization: power, authority and global governance*, dir. David Held et Anthony G. McGrew. Cambridge: Polity Press, 1-21.
- Héritier, Adrienne. 1999. « Elements of Democratic Legitimation in Europe: an alternative perspective ». *Journal of European Public Policy* 6 (2): 269-82.
- Héritier Adrienne. 2002. « New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating? ». Dans *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, dir. Adrienne Héritier. Lanham/New York/Oxford: Rowman & Littlefield, 185-206.
- Hermet, Guy. 2004. « Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique ». *Revue française de science politique* 54 (1) : 159-177.
- Hill, Tony. 2004. « Three Generations of UN–Civil Society Relations: A Quick Sketch ». Geneva: NGLS. En ligne : <http://www.un->

[ngls.org/orf/Three%20Generations%20of%20UN-Civil%20Society%20Relations-%20A%20Quick%20Sketch.doc](http://ngls.org/orf/Three%20Generations%20of%20UN-Civil%20Society%20Relations-%20A%20Quick%20Sketch.doc) (page consultée le 8 octobre 2009).

- Himmelfarb, Gertrude. 1996. « The Illusions of Cosmopolitanism ». Dans *For Love of Country: Debating the Limits of Patriotism*, dir. Joshua Cohen et Martha Nussbaum. Boston, MA: Beacon, 72-77.
- Hindess, Barry. 2000. « Citizenship in the International Management of Populations ». *American Behavioural Scientist* 43 (9): 1486-97.
- Hindess, Barry. 2002. « Neoliberal Citizenship ». *Citizenship Studies* 6 (2): 127-43.
- Hirst, Paul. 2000. « Democracy and Governance ». Dans *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, dir. Jon Pierre. New York: Oxford University Press, 13-35.
- Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave. 2<sup>ème</sup> édition.
- Holden, Barry (dir.). 2000. *Global Democracy: Key Debates*. Londres: Routledge.
- Hoskins, Bryony et Agnès Hubert. 2008. « A Citizen's Europe: Measuring progress on active citizenship and civic competence across European countries ». *BEPA Monthly*, novembre 2008.
- Hoskins, Bryony et Massimiliano Mascherini. 2009. « Measuring Active Citizenship through the Development of a Composite Indicator ». *Social Indicators Research* 90 (3): 459-88.
- Hunter, David B. 1992. « Toward Global Citizenship in International Environment Law ». *Willamette Law Review* 28 (3): 547-63.
- Ignatieff, Michael. 1991. « Citizenship and Moral Narcissism ». Dans *Citizenship*, dir. Geoff Andrews. Londres: Lawrence and Wishart.
- International Criminal Court. 2005. *Victims Before the Court*. Report PIDS-011-2005.E. La Haye : International Criminal Court. En ligne : [http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/B62E315F-5B17-406F-958D-544329CF787D/0/ICCVictimes\\_en.pdf](http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/B62E315F-5B17-406F-958D-544329CF787D/0/ICCVictimes_en.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009).
- Jachtenfuchs, Markus. 2001. « The Governance Approach to European Integration ». *Journal of Common Market Studies* 39 (2): 245-64.

- Janoski, Thomas et Brian Gran. 2002. « Political Citizenship: Foundations of Rights ». Dans *Handbook of Citizenship Studies*, dir. Engin F. Isin et Bryan S. Turner. Londres: Sage, 13-52.
- Janowitz, Morris. 1980. « Observations on the Sociology of Citizenship: Obligations and Rights ». *Social Forces* 59 (1): 1-24.
- Jenson, Jane. 1989. « Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States before 1914 ». *Revue canadienne de science politique* 22 (2): 235-58.
- Jenson, Jane. 2001. « Canada's Shifting Citizenship Regime: Investing in Children ». Dans *The Dynamics of Decentralization. Canadian Federalism and British Devolution*, dir. Trevor C. Salmon et Michael Keating. Montréal et Kingstons: McGill, Queen's University Press, 107-124.
- Jenson, Jane 2002. « Governance and Citizenship in the European Union: What is the *White Paper on Governance* Suggesting about Citizenship? ». Note de recherche n°01/02 présentée à la Cinquième Conférence Biennale de l'Association d'Études sur la Communauté européenne – Canada, Toronto, 30 mai -1<sup>er</sup> juin. En ligne : [http://www.iee.umontreal.ca/pubicationsfr\\_fichiers/DIVERS/Jenson.pdf](http://www.iee.umontreal.ca/pubicationsfr_fichiers/DIVERS/Jenson.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009).
- Jenson, Jane. 2006. « Introduction: Thinking about Citizenship and Law in an Era of Change ». Dans *Law and Citizenship*, dir. Commission du Droit du Canada. Vancouver: UBC Press, 3-21.
- Jenson, Jane. 2007a. « The European Union's citizenship regime. Creating norms and building practices ». *Comparative European Politics* 5 (1): 53-69.
- Jenson, Jane. 2007b. « Des frontières aux lisières de la citoyennetés ». Dans *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, dir. Jane Jenson, Bérengère Marques-Pereira et Éric Remacle. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 23-30.
- Jenson Jane. 2008a. « Writing Women Out, Folding Gender In: The European Union "Modernises" Social Policy ». *Social Politics* 15 (2): 131-53.
- Jenson Jane. 2008b. « Moving towards a social investment perspective. An historical-institutionalist approach to the European Union », Communication présentée au European Consortium for Political Research.
- Jenson, Jane et Frédéric Mérand. 2010. « Sociology, Institutionalism and the European Union ». *Comparative European Politics* (à paraître).

- Jenson, Jane et Susan D Phillips. 1996. « Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada ». *International Journal of Canadian Studies* 14 (Automne): 111-36.
- Jenson, Jane et Philippe Pochet. 2006. « Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union ». Dans *The Year of the Euro. The Cultural, Social, and Political Import of Europe's Common Currency*, dir. Robert M. Fishman et Anthony M. Messina. Notre-Dame: The University of Notre-Dame Press, 161-85.
- Jenson, Jane et Denis Saint-Martin. 2003. « Is Europe still *sui generis*? Signals from the *White Paper on European Governance* ». Note de recherche présentée à la Huitième Conférence Internationale Biennale, European Union Studies Association, Nashville, 27-29 mars. En ligne: <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/IsEuropeStillSuiGeneris.pdf> (page consultée le 28 novembre 2006).
- Jolly, Mette. 2005. « A Demos for the European Union? ». *Politics* 25 (1): 12-18.
- Kant, I. 1795. « Perpetual Peace ». Réimprimé dans *The Theory of International Relations: Selected Texts from Gentili to Treitschke*, dir. Murray Greensmith Forsyth, H. M. A. Keens-Soper, et Peter Savigear. Londres: Allen & Unwin, 2008, 183-91.
- Katzentein, Peter. 2009 « Mid-Atlantic: Sitting on the knife's sharp edge ». *Review of International Political Economy* 16 (1) : 122-35.
- Keating, Avril. 2009. « Educating Europe's citizens: moving from national to post-national models of educating for European citizenship ». *Citizenship Studies* 13 (2): 135-51.
- Kickert, Walter. 1995. « Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education ». *Governance: an International Journal of Policy and Administration* 8 (1): 135-57.
- Kingdon, John. 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York : Longman. 2<sup>ème</sup> édition.
- Koenig-Archibugi, Mathias. 2002. « Mapping Global Governance ». Dans *Governing globalization: power, authority and global governance*, dir. David Held et Anthony G. McGrew. Cambridge: Polity Press, 46-69.
- Kohler-Koch, Beate. 2001. « The Commission White Paper and the Improvement of European Governance ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical*

- Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, dir. Christian Joerges, Yves Mény et Joseph H.H. Weiler. Note de recherche Jean Monnet N°6/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. En ligne : <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012101.rtf> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Kohler-Koch, Beate et Berthold Rittberger. 2006. « The ‘Governance Turn’ in EU Studies ». *Journal of Common Market Studies* 44 (Annual Review): 27-49.
- Kohli, Martin. 2000. « The Battlegrounds of European identity ». *European Societies* 2 (2): 113-37.
- Kostakopoulou, Dora. 2008. « The Evolution of European Citizenship ». *European Political Science* 7 (3): 285-95.
- Kuhn, Michael. 2007. « Who are Europeans? – Problems of Political Sciences Reflecting on Transnational Democratic Citizenship ». Dans *Who is the European? A New Global Player?*, dir. Michael Kuhn. New York: Peter Lang, 1-25.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights, Oxford political theory*. Oxford New York; Toronto: Clarendon Press ; Oxford University Press.
- Kymlicka, Will et Wayne Norman. 1994. « Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory ». *Ethics* 104 (2): 352-81.
- Laforest, Rachel et Susan Philipps. 2001. « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Québec et au Canada ». *Politique et Sociétés* 20 (2-3): 37-68.
- Lehning, Percy B. 2001. « European Citizenship: Towards a European Identity? ». *Law and Philosophy* 20(3): 239-82.
- Levrat, Nicolas. 2005. « La vie démocratique de l’Union ». Dans *Commentaire de la Constitution de l’Union européenne*, dir. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Bruxelles: Institut d’Études européennes, Université de Bruxelles, 83-96.
- Lichbach, Mark Irving et Alan S. Zuckerman (dir). 1997. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Liebert, Ulrike. 2001. « New governance and the prospects for a European sphere of publics ». Note de recherche 2001/10. Jean Monnet Centre for European Studies, University of Bremen. Version électronique disponible à l'adresse: <http://www.monnet-centre.uni-bremen.de/pdf/wp/2001-10-Liebert-Ulrike.pdf> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Linklater, Andrew. 1998. *The Transformation of Political Community*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Linklater, Andrew. 2001. « Globalization and the transformation of political community ». Dans *The Globalization of World politics: An Introduction to International Relations*, dir. John Baylis et Steve Smith. Oxford: New York: Oxford University Press, 617-633.
- Lipson, Michael 2007. « A 'Garbage Can Model' of UN Peacekeeping ». *Global Governance* 13 (1): 79-97.
- Lister, Ruth. 1997. *Citizenship: Feminist Perspectives*. New York: New York University Press.
- Maas, Willem. 2007. *Creating European Citizens*. Lanham MD: Rowman & Littlefield
- Ma Mung, Emmanuel. 1999. « La dispersion comme ressource ». *Cultures & Conflits* 33-34: 89-103.
- Macedo, Stephen. 2006. « Introduction ». Dans *Universal Jurisdiction- National Courts and the Prosecution of Serious Crimes Under International Law*, dir. Stephen Macedo. Philadelphie: University of Pennsylvania Press, 1-12.
- Magnette, Paul. 1999. *La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions*. Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Magnette, Paul. 2001a. *La citoyenneté : une histoire de l'idée de participation civique*. Bruxelles : Bruylant.
- Magnette, Paul. 2001b. « European Governance and Civic Participation: Can the Union be Politicised? ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Note de recherche Jean Monnet N°6/01*, dir. Christian Joerges, Yves Mény, J.H.H Weiler. New York: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. En ligne : <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010901.rtf> (page consultée le 8 octobre 2009).

- Magnette, Paul. 2002. « Vers une citoyenneté européenne directe? Pratiques du droit de pétition dans l'Union ». *Revue internationale de politique comparée* 9 (1) : 65-78.
- Magnette, Paul. 2003. « European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship? ». *Political Studies* 51 (1): 144-60.
- Magnette, Paul. 2006. *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*. Paris : Les Éditions du CERF.
- Magnusson, Warren. 1996. *The Search for Political Space: Globalization, Social Movements, and the Urban Political Experience*. Toronto: University of Toronto Press.
- Majone, Giandomenico. 2001. « Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: a Political Transaction-Cost Approach ». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157 (1): 57-78.
- March, James et Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marks, Gary, Fritz Scharpf, Philippe C. Schmitter et Wolfgang Streeck. 1996. *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1963. *Sociology at the crossroads: and other essays, Heinemann books on sociology*. Toronto: Heinemann.
- Marshall, Thomas Humphrey. 1964. *Class, Citizenship, and Development*. New York: Doubleday.
- Martens, Jens. 2006. « The Future of NGO Participation at the United Nations After the 2005 World Summit ». Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Global Policy Forum. En ligne : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50188.pdf> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Mather, James D. « The Court of Justice and the Union Citizen ». *European Law Journal* 11 (6): 722-43.
- Meehan, Elizabeth. 1993. *Citizenship and the European Community*. Londres: Sage Publications.
- Meehan, Elizabeth. 2000. « Citizenship and the European Union ». Discussion Paper C63. Bonn: Center for European Integration Studies, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität. En ligne:

[http://aei.pitt.edu/186/01/dp\\_c63\\_meehan.pdf](http://aei.pitt.edu/186/01/dp_c63_meehan.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009).

- Miller, David. 1995. *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David. 1999. « Bounded Citizenship ». Dans *Cosmopolitan Citizenship*, dir. Kimberly Hutchings et Roland Dannreuther. Londres: Macmillan Press, 60-80.
- Mirceva, Stojanka. 2004. « Why the International Criminal Court Is Different ». *Peace and Conflict Monitor*. En ligne: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/164/28450.html> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Moravcsik, Andrew. 1993. « Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach ». *Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.
- Moravcsik, Andrew. 1995. « Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder ». *Journal of Common Market Studies* 33 (4): 611-28.
- Moravcsik, Andrew. 2005. « The European constitutional compromise and the neofunctionalist legacy ». *Journal of European Public Policy* 12 (2): 349-86.
- Moravcsik, Andrew. 2006. « What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project? ». *Politische Vierteljahresschrift* 47 (2): 219-41.
- Moravcsik, Andrew et Milada Anna Vachudova. 2003. « National Interests, State Power, and EU Enlargement ». *East European Politics and Societies* 17 (1): 42-57.
- Mosher, James. 2000. « Open Method of Coordination : Functional and Political Origins ». *ECSA Review* 13 (3): 2-7.
- Mouffe, Chantal .1993. *The Return of the Political*. Londres : Verso.
- Mucciaroni, Gary. 1992. « The Garbage Can Model & the Study of Policy Making : A Critique ». *Polity* 24 (3): 459-82.
- Neff, Stephen. 1999. « International Law and the Critique of Cosmopolitan Citizenship ». Dans *Cosmopolitan Citizenship*, dir. Kimberly Hutchings et Roland Dannreuther. Londres: Macmillan, 105-20.



- Noddings, Nel. 2005. *Educating Citizens for Global Awareness*. New-York : Teachers College Press, in association with the Boston Research Center for the 21st Century.
- Nussbaum, Martha. 1994. « Patriotism and Cosmopolitanism ». *The Boston Review*.
- Papillon, Martin et Luc Turgeon. 2003. « Nationalism's Third Way? Comparing the Emergence of Citizenship Regimes in Quebec and Scotland ». Dans *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, dir. Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher. Montréal: Institute for Research on Public Policy, 315-41.
- Parlement européen et Conseil. 2006a. *Décision n° 1719/2006/CE du 15 novembre 2006 établissant le programme «Jeunesse en action» pour la période 2007-2013*. Journal officiel L 327 du 24 novembre 2006 : 30-44.
- Parlement européen et Conseil. 2006b. *Décision n° 1904/2006/CE du 12 décembre 2006 établissant, pour la période 2007-2013, le programme « L'Europe pour les citoyens » visant à promouvoir la citoyenneté européenne active*. Journal officiel L 378 du 27 décembre 2006 : 32-40.
- Pattberg, Philipp. 2006. « Global Governance : Reconstructing a Contested Social Science Concept ». GARNET Working Paper : No 04/06. En ligne : [http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working\\_papers/0406.pdf](http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/0406.pdf) (page consultée le 9 octobre 2009).
- Paul, James. 2003. « The Arria Formula ». New York : Global Policy Forum. En ligne : <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40088.html> (page consultée le 8 octobre 2009)
- Pennera, Christian. 2008. « Les enjeux du Traité modificatif ». *ERA Forum* 9 (1) : 7-24.
- Peters, Guy B. 1998. « Managing Horizontal Government : The Politics of Coordination ». *Public Administration* 76 (2) : 295-311.
- Peters, Guy B. et Jon Pierre. 1998. « Governance without Government? Rethinking Public Administration ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2) : 223-43.
- Peterson, John. 2008. « Enlargement, reform and the European Commission. Weathering a perfect storm? ». *Journal of European Public Policy* 15 (5) : 761-780.

- Petit, Isabelle. 2005. « Agir par mimétisme : la Commission européenne et sa politique d'éducation ». *Revue canadienne de science politique* 38 (3) : 627-52.
- Petiteville, Franck et Andy Smith. 2006. « Analyser les politiques publiques internationales ». *Revue française de science politique* 56 (3) : 357-66.
- Pierre, Jon. 2000. « Introduction: Understanding Governance ». Dans *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, dir. Jon Pierre. New York: Oxford University Press, 1-10.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Phillips, Anne. 1991. « Citizenship and Feminist Politics ». Dans *Citizenship*, dir. Geoff Andrews. Londres: Lawrence et Wishart, 76-88.
- Phillips, Susan D. et Michael Orsini. 2002. « Mapping the Links: Citizen Involvement in Policy Processes ». Rapport de recherche F|21, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Réseau de la famille. Version électronique disponible à l'adresse : [http://www.cprn.com/documents/11418\\_en.pdf](http://www.cprn.com/documents/11418_en.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009).
- Pollack, Mark. 1997. « Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community », *International Organization* 51(1): 99-134.
- Pollack, Mark. 2005. « Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance? ». *Annual Review of Political Science* 8: 357-98.
- Portes, Alejandro. 1996. « Global Villagers: The Rise of Transnational Communities ». *American Prospect* 25: 74-77.
- Preuss, Ulrich K., Michelle Everson, Mathias Koenig-Archibugi et Edwige Lefebvre. 2003. « Traditions of Citizenship in the European Union ». *Citizenship Studies* 7 (1): 3-13.
- Radaelli, Claudio. 1995. « Corporate Direct Taxation in the European Union: Explaining the Policy Process ». *Journal of Public Policy* 15 (2): 153-81.
- Radaelli, Claudio. 2003. « The Open Method of Coordination: new governance architecture for the European Union? ». Rapport 1/2003. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

- Rhodes, R.A.W. 1996. « The New Governance: Governance without Government ». *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- Rhodes, RAW. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham; Philadelphia: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. 2000. « Governance and Public Administration ». Dans *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, dir. Jon Pierre. Oxford: Oxford University Press.
- Roche, Maurice. 1995. « Citizenship and Modernity ». *The British Journal of Sociology* 46 (4): 715-33.
- Rokkan, Stein. 1975. « Dimensions of State Formation and Nation-building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe ». Dans *The Formation of National States in Western Europe*, dir. Charles Tilly. Princeton, NJ: Princeton University Press, 562-600.
- Rosenau, James. 2002. « Governance in a New Global Order ». Dans *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, dir. David Held et Anthony G. McGrew. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press; Blackwell Publishers Inc, 70-86.
- Ross George. 2008. « What do 'Europeans' Think? Analyses of the European Union's Current Crisis by European Elites ». *Journal of Common Market Studies* 46 (2): 389-412.
- Sahle, Eunice N. 2005. « Global Citizenship and Transnational Civil Society: Theory and Practice ». Communication présentée à l'atelier *The Meaning of Global Citizenship*, 9-10 septembre, Liu Centre for Global Issues, University of British Columbia.
- Saint-Martin, Denis. 2000. « De l'État-providence à l'État d'investissement social : un nouveau paradigme pour enfant-er la nouvelle économie du savoir? ». Dans *How Ottawa spends, 2000-2001*, dir. Leslie Pal. Oxford; Toronto : Oxford University Press, 33-58.
- Saint-Martin, Denis. 2004. « Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada ». Rapport de recherche F|41, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Réseau de la famille. En ligne : [http://www.cprn.org/documents/29040\\_fr.pdf](http://www.cprn.org/documents/29040_fr.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009).

- Sartori, Giovanni. 1970. « Concept Misformation in Comparative Politics ». *American Political Science Review* 64 (4): 1033-53.
- Sassen, Sakia. 2002. « Towards Post-national and Denationalized Citizenship ». Dans *Handbook of Citizenship Studies*, dir. Engin F. Isin et Bryan S. Turner. Londres : Sage Publications, 277-292.
- Sassen, Saskia. 2005. « The repositioning of citizenship and alienage: Emergent subjects and spaces for politics ». *Globalizations* 2 (1): 79-94.
- Sbragia, Alberta. 2002. « The Dilemma of Governance with Government ». Note de recherche Jean Monnet 3/02. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. En ligne : <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020301.pdf> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Schmitter, Philippe C. 2001a. « The scope of citizenship in a democratized European Union: from economic to political to social and cultural? ». Dans *European Citizenship - National Legacies and Transnational Projects*, dir. Klaus Eder et Bernhard Giesen. New York : Oxford University Press, 86-121.
- Schmitter, Philippe C. 2001b. « What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, dir. Christian Joerges, Yves Mény et Joseph H.H. Weiler. Note de recherche Jean Monnet N°6/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. En ligne : <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011401.rtf> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Schnapper, Dominique. 2002. « Citizenship and national identity in Europe ». *Nations and Nationalism* 8 (1): 1-14.
- Scholte, Jan Aart. 2004. « Civil Society and Democratically Accountable Global Governance ». *Government and Opposition* 39 (2): 211-33.
- Secrétaire général des Nations Unies. 2005. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. Déclaration du Secrétaire général*. En ligne : [http://www.un.org/french/largerfreedom/sg\\_statement.html](http://www.un.org/french/largerfreedom/sg_statement.html) (page consultée le 8 octobre 2009).

- Seddon, Terri et Suzanne Mellor. 2006. « Making Citizens: from Belonging to Learning ». Dans *Homo Sapiens Europaeus? Creating the European Learning Citizen*, dir. Michael Kuhn et Ronald G. Sultana. New York: Peter Lang, 189-219.
- Seiler, Daniel-Louis. 1994. « Classifications et taxonomies : essai de reconstruction ». Dans *La politique comparée en questions*, dir. Daniel-Louis Seiler. Bordeaux : Éditions Ly Co Fac, 161-189.
- Shaw, Jo. 1998. « The interpretation of European Union Citizenship ». *The Modern Law Review* 67 (3): 293-317.
- Shaw, Jo. 2000. « The problem of membership in EU citizenship ». Dans *The European Union and its Order: the Legal Theory of European Integration*, dir. Zenon Bankowski et Andrew Scott. Oxford: Blackwell, 65-90.
- Shaw, Jo. 2008. « The Treaty of Lisbon and Citizenship », European Policy Brief June 2008, The Federal Trust. En ligne : [http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief\\_Citizenship.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief_Citizenship.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009).
- Shore, Cris. 2004. « Whither European Citizenship? Eros and Civilization Revisited ». *European Journal of Social Theory* 7 (1): 27-44.
- Smith, Robert C. 1998. « Transnational Localities: Community, Technology and the Politics of Membership within the Context of Mexico and U.S. Migration ». Dans *Transnationalism from Below*, dir. Michael Peter Smith et Luis Eduardo Guarnizo. New Brunswick, NJ : Transaction Publishers, 196-238.
- Soysal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago, Londres: The University of Chicago.
- Soysal, Yasemin. 1997. « Changing Parameters of Citizenship and Claims-Making: organized Islam in European Public Spheres ». *Theory and Society* 26 (4) (Special Issue on Recasting Citizenship): 509-27.
- Spiro, Peter J. 1997. « Dual Nationality and the Meaning of Citizenship ». *Emory Law Journal* 46 (4): 1412-85.
- Spiro, Peter J. 1999. « The Citizenship Dilemma ». *Stanford Law Review* 51 (3): 597-639.
- Stewart, Angus. 1995. « Two Conceptions of Citizenship ». *The British Journal of Sociology* 46 (1): 63-78.

- Stoker, Gerry. 1998. « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance ». *Revue internationale des sciences sociales* 155 : 19-30.
- Tambini, Damian. 2001. « Post-national citizenship ». *Ethnic and Racial Studies* 24 (2): 195-217.
- Tehrani, Majid. 2002. « Democratizing Governance ». Dans *Democratizing Global Governance*, dir. Esref Aksu et Joseph A. Camilleri. Houndmills England; New York: Palgrave, 55-73.
- Thérien, Jean-Philippe, Patrick Hénault et Myriam Roberge. 2002. « Le régime interaméricain de citoyenneté: acquis et défis ». *Études internationales* 33 (3): 421-46.
- Thoenig, Jean-Claude. 1985. « L'analyse des politiques publiques ». Dans *Traité de science politique*, volume 4, dir. Madeleine Grawitz et Jean Leca. Paris : Presses Universitaires de France, 1-60.
- Thomas, George, John W. Meyer, Francisco O. Ramirez et John Boli. 1987. *Institutional Structure. Constituting State, Society, and the Individual*. Londres; Newbury Park: Sage Publications.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. Cambridge, Mass: B. Blackwell.
- Tilly, Charles. 1995a. « Citizenship, Identity and Social History ». *International Review of Social History* 40 (Supplement 3): 1-17.
- Tilly, Charles. 1995b. « The Emergence of Citizenship in France and Elsewhere ». *International Review of Social History* 40 (Supplement 3): 223-36.
- Tömmel, Ingeborg et Amy Verdun. 2006. « Governance, Policy-making and System-building of the European Union ». Communication présentée à la 78<sup>ème</sup> conférence annuelle de l'Association Canadienne de Science Politique, 1-3 juin, York University, Toronto.
- Tremblay, Marc-Adélar. 1968. *Initiation à la recherche dans les sciences humaines*. Montréal : McGraw-Hill.
- Trubek, David et Trubek. Louise 2005a. « The Coexistence of New Governance and Legal Regulation: Complementarity or Rivalry? ». Rapport LTFIa/D2b présenté dans le cadre du New Modes of Governance Project, Legal Task Force Team Ia - New Modes of Governance and the relevance for EU law. Institut universitaire européen. En ligne : <http://www.eu->

[newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD02b\\_Coexistence\\_of\\_NG\\_and\\_Legal\\_Regulation.pdf](http://newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD02b_Coexistence_of_NG_and_Legal_Regulation.pdf) (page consultée le 8 octobre 2009).

- Trubek, Louise et David Trubek. 2005b. « Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the OMC ». *European Law Journal* 11 (3): 343-64.
- Tully, James. 2000. « Struggles over Recognition and Distribution ». *Constellations* 7 (4): 469-82.
- Tully, James. 2002. « The Unfreedom of the Moderns in Comparison to Their Ideals of Constitutional Democracy ». *Modern Law Review* 65 (2): 204-28.
- Tully, James. 2005. « Two Meanings of Global Citizenship: Modern and Diverse ». Communication présentée à l'atelier *The Meaning of Global Citizenship*, 9-10 septembre, Liu Centre for Global Issues, University of British Columbia.
- Tully, James. 2007. « A New Kind of Europe? Democratic Integration in the European Union ». *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10 (1) : 71-86.
- Turner, Bryan S. 1993. « Contemporary Problems in the Theory of Citizenship ». Dans *Citizenship and Social Theory*, dir. Bryan S. Turner. Londres; Newbury Park, CA: Sage Publications, 1-18.
- Turner, Scott. 1998. « Global Civil Society, Anarchy and Governance: Assessing an Emerging Paradigm ». *Journal of Peace Research* 35 (1): 25-42.
- United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court. 1998. *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*. UN Doc. A/CONF.183/2/Add.1.
- United Nations General Assembly. 2004a. *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations*. UN Doc. A/58/817.
- United Nations General Assembly. 2004b. *Report of the Secretary-General in Response to the Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations*. UN. Doc. A/59/354.
- United Nations General Assembly. 2005. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General*. UN Doc. A/59/2005.

- United Nations General Assembly. 2006. *Investing in the United Nations: For a Stronger Organization Worldwide. Report of the Secretary-General*. UN Doc. A/60/692.
- United Nations Secretary-General. 2005. « Address to the Second World Conference of Speakers of Parliament ». New York, 8 Septembre 2005.
- Urry, John. 2000. « Global flows and global citizenship ». Dans *Democracy, Citizenship and the Global City*, dir. Engin F. Isin. Londres : Routledge, 62-78.
- Van Raepenbusch, Sean. 2005. « Les instruments juridiques de l'Union européenne ». Dans *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, dir. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Bruxelles : Institut d'Études européennes, Université de Bruxelles, 203-18.
- Van Steenbergen, Bart. 1994. « Towards a Global Ecological Citizen ». Dans *The Condition of Citizenship*, dir. Barry van Steenbergen. Londres: Sage Publications, 141-152.
- Van Gunsteren, Herman. 1994. « Four Conceptions of Citizenship ». Dans *The Condition of Citizenship*, dir. Barry van Steenbergen. Londres: Sage Publications, 36-48.
- Varsanyi, Monica. 2006. « Interrogating urban citizenship vis à vis undocumented migration ». *Citizenship Studies* 10 (2): 229-49.
- Walker, Neil. 2001. « The White Paper in Constitutional Context ». Dans *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, dir. Christian Joerges, Yves Mény et Joseph HH. Weiler. Note de recherche Jean Monnet N°6/01. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, the Jean Monnet Program, Harvard Law School and NYU School of Law. En ligne : <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011001.rtf> (page consultée le 8 octobre 2009).
- Walzer, Michael (dir.). 1995. *Toward a Global Civil Society*. New York, Oxford: Berghahn Books.
- Wapner, Paul. 1995. « Politics beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics ». *World Politics* 47 (3): 311-40.
- Warleigh, Alex. 2006. « Learning from Europe? EU Studies and Re-thinking of 'International Relations' ». *European Journal of International Relations* 12 (1): 31-51.



- Warleigh, Alex et Michelle Cini. 2009. « Interdisciplinarity and the Study of Politics ». *European Political Science* 8 (1): 4-15.
- Wendt, Alexander et James Fearon. 2002. « Constructivism v. Rationalism : A Skeptical View ». Dans *Handbook of International Relations*, dir. Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons. Londres : Sage, 52-72.
- Weiler, J.H.H. 1997. « To be a European citizen - Eros and civilization ». *Journal of European Public Policy* 4 (4): 495-519.
- Weiler, J.H.H. 1999. *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have An Emperor?' and Other Essays on European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weir, Margaret. 1992. *Politics and Jobs. The Boundaries of Employment Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Wiener, Antje. 1997. « Making Sense of the New Geography of Citizenship: fragmented Citizenship in the European Union ». *Theory and Society* 26 (4) (Special Issue on Recasting Citizenship): 529-60.
- Wiener, Antje. 1998. *'European Citizenship Practice'. Building Institutions of a Non-State*. Boulder, Oxford: Westview Press.
- Willetts, Peter (dir.). 1996. *'The Conscience of the World': The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Willetts, Peter. 2000. « From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN ». *Global Governance* 6 (1): 191-212.
- Willetts, Peter. 2006. « The Cardoso Report on the UN and Civil Society: Functionalism, Global Corporatism or Global Democracy? ». *Global Governance* 12 (3): 305-324.
- Wingenbach, Ed. 1998. « Justice after Liberalism: Democracy and Global Citizenship ». Dans *Citizenship after Liberalism*, dir. Karen Slawner et Mark E. Denham. New-York: Peter Lang, 147-166.
- Wihtol de Wenden, Catherine. 1997. *La citoyenneté européenne*. Paris : Presses de Sciences Po.

- Yashar, Deborah J. 1999. « Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America ». *World Politics* 52 (1): 76-104.
- Yashar, Deborah. 2007. « Resistance and Identity Politics in an Age of Globalization ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2007 610 (1): 160-81.
- Yuval-Davis, Nira. 1999. « The ‘Multi-Layered Citizen’: Citizenship in the Age of ‘Glocalization’ ». *International Feminist Journal of Politics* 1 (1): 119-36.

## ANNEXE A : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

---

Numéro de l'entrevue	Date de l'entrevue	Nom	Fonction et/ou institution
1	22.07.2009	Risto RAIVIO	Unité EAC D-4, Politique de la Citoyenneté « L'Europe pour les Citoyens » DG Éducation et Culture Commission européenne
2	22.07.2009	Anders HINGEL	Chef Unité d'analyse et de prospective DG Éducation et Culture Commission européenne
3	22.07.2009	Agnès HUBERT	Bureau des Conseillers de Politique Européenne Commission européenne
4	22.07.2009	Pierre MAIRESSE	Directeur Direction D, Jeunesse, Sport Citoyenneté DG Éducation et Culture Commission européenne

## ANNEXE B : FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

---



*Comité d'éthique de la recherche de la Faculté des arts et des sciences (CÉRFAS)*

### FORMULAIRE DE CONSENTEMENT

**Titre de la recherche :** « *Citoyennisation* » et consolidation d'entités supranationales : les cas de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations Unies.

**Chercheure :** Élise Auvachez

Candidate au doctorat en science politique, Université de Montréal  
Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance

**Directrice de recherche :** Jane Jenson

Professeure au département de science politique, Université de Montréal

#### A) RENSEIGNEMENTS AUX PARTICIPANTS

##### 1. Objectifs de la recherche

Cette recherche vise à analyser la construction d'une citoyenneté au niveau supranational, et en particulier au niveau de l'Union européenne et des Nations Unies. Il s'agit de comprendre les mécanismes et les enjeux liés au processus de « citoyennisation ».

##### 2. Participation à la recherche

Votre participation à cette recherche consiste à bien vouloir me rencontrer pour me faire part de vos expériences et de votre analyse des enjeux liés à la citoyenneté européenne.

Dans un premier temps, je vous poserai des questions concernant les mesures, les moments qui ont marqué l'émergence de la politique de citoyenneté européenne active. Dans un deuxième temps, vous pourrez me parler des différents acteurs évoluant dans le cadre de la politique de citoyenneté européenne active.

### 3. Confidentialité

Les renseignements que vous me donnerez resteront confidentiels. Un numéro vous sera attribué et j'aurai seule cette information. Tous les renseignements seront conservés dans des fichiers protégés. Aucune information permettant de vous identifier d'une façon ou d'une autre ne sera publiée, à moins que vous n'y consentiez.

Si vous êtes d'accord, les entrevues seront enregistrées. Les enregistrements visent seulement à faciliter le traitement des données. Les renseignements personnels et les enregistrements seront détruits sept années après la publication de la recherche. Seules les données ne permettant pas de vous identifier pourront être conservées après cette date.

### 4. Avantages et inconvénients

En participant à cette recherche, vous pourrez contribuer à l'avancement des connaissances. Votre participation à la recherche pourra également vous donner l'occasion, après lecture du compte rendu de la recherche, de mieux connaître les enjeux politiques sur lesquelles vous travaillez.

Vous ne courez pas de risques ou d'inconvénients particuliers en participant à cette recherche.

### 5. Droit de retrait, questions et plaintes

Votre participation est entièrement volontaire, vous êtes libre de vous retirer en tout temps par avis verbal, sans préjudice et sans devoir justifier votre décision. Si vous décidez de vous retirer de la recherche, les renseignements personnels vous concernant et qui auront été recueillis au moment de votre retrait seront détruits.

Pour toute question relative à la recherche, ou pour vous retirer de la recherche, vous pouvez communiquer avec moi, au numéro de téléphone suivant : (514) 343-6111 poste 5053.

### 6. Indemnité

Aucune compensation financière ne sera versée pour votre participation à la présente recherche.

## B) CONSENTEMENT

\* Je soussigné(e), \_\_\_\_\_, déclare avoir pris connaissance des informations ci-dessus, avoir obtenu les réponses à mes questions sur ma participation à la recherche et comprendre le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de cette recherche.

Après réflexion et un délai raisonnable, je consens librement à prendre part à cette recherche. Je sais que je peux me retirer en tout temps sans préjudice et sans devoir justifier ma décision.

J'accepte que mes propos soient enregistrés :

OUI    NON    (entourez la réponse)

Je souhaite que les données me concernant restent confidentielles :  
OUI NON (entourez la réponse)

Signature : \_\_\_\_\_ Date : \_\_\_\_\_

\* Je soussignée, ELISE AUVACHEZ, déclare avoir expliqué le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients de l'étude et avoir répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées.

Signature : \_\_\_\_\_ Date : \_\_\_\_\_

Toute plainte relative à votre participation à cette recherche peut être adressée à l'ombudsman de l'Université de Montréal, au numéro de téléphone (514) 343-2100 ou à l'adresse courriel [ombudsman@umontreal.ca](mailto:ombudsman@umontreal.ca). (L'ombudsman accepte les appels à frais virés).

